

*Die Organisation des Rundfunks
als Rechtsproblem*

DISSERTATION

vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz

VON
ASSESSOR ERICH KLINGE
KOBLENZ

1955



Digitized by the Internet Archive
in 2026

*Die Organisation des Rundfunks
als Rechtsproblem*

DISSERTATION

vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz

VON
ASSESSOR ERICH KLINGE
KOBLENZ

Hauptberichterstatter: *Professor Dr. Karl M. Hettlage*

Mitberichterstatter: *Professor Dr. Hubert Armbruster*

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Februar 1955

INHALTSÜBERSICHT

	Seite
Einleitung	9
§ 1 BEGRIFF, WESEN UND BEDEUTUNG DES RUNDFUNKS	11
I. Der Begriff „Rundfunk“	11
II. Wesen und Bedeutung des Rundfunks	12
§ 2 DIE GESCHICHTE DER ORGANISATION DES RUND- FUNKS IN DEUTSCHLAND	17
I. Der Rundfunk in der Weimarer Zeit	17
1. Rundfunk und Fernmeldewesen	17
2. Der Aufbau des Rundfunkwesens im Reich	18
a) Die Bildung der Programmgesellschaften	18
b) Die administrative Gestaltung der Organisation des Rundfunks	20
3. Die Finanzierung des Rundfunks im Reich	23
II. Der Rundfunk von 1933—1945	25
§ 3 DER GEGENWÄRTIGE STAND DER ORGANISATION DES DEUTSCHEN RUNDFUNKS	26
I. Allgemeiner Überblick	26
II. Die rundfunkrechtlichen Bestimmungen der Besatzungsmächte und der Länder und ihre Einwirkungen auf die Funkhoheit des Reiches	27
III. Die innere Organisation der Rundfunkanstalten in den gelten- den Rundfunkgesetzen und Satzungen der Rundfunkanstalten .	31
1. Die materiell-rechtlichen Vorschriften über die Programm- gestaltung	31
2. Die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorschriften	33
IV. Die Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten	34
V. Die Pläne der Rundfunkanstalten für die Lösung überregio- naler Gemeinschaftsaufgaben	35
§ 4 DIE RUNDFUNKKOMPETENZ IN DER BUNDES- REPUBLIC	36
I. Einführung	36
II. Art. 73 Nr. 7 GG und das FAG	37
1. Fernmeldewesen und FAG	37
2. Fernmeldewesen und Rundfunkwesen im Reich	38
3. Art. 73 Nr. 7 GG und das Fernmeldewesen	42
4. Ergebnis	45

	Seite
III. Die Entstehungsgeschichte des Art. 73 Nr. 7 GG	47
1. Allgemeines	47
2. Die Auslegung des Begriffs „Fernmeldewesen“ in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rats	47
IV. Die Anwendbarkeit der Lehre von der Zuständigkeitsbegründung kraft Sachzusammenhangs auf die Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG	56
1. Allgemeines zur Lehre	56
2. Die Anwendung der Lehre auf die Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG	56
a) Kritische Auseinandersetzung mit den Auffassungen von Lüders und Giese	56
b) Der Sachzusammenhang zwischen der Regelung der technischen Organisation und der sonstigen Organisation des Rundfunkwesens	58
3. Ergebnis	61
V. Die Verwaltungszuständigkeit auf dem Gebiet des Rundfunks	63
1. Allgemeines	63
2. Die zulässige Eigenverwaltung des Bundes im Rundfunkwesen	64
a) Die Verwaltung der rundfunktechnischen Angelegenheiten	64
b) Bundesunmittelbare Rundfunkanstalten	67
§ 5 RECHTSPROBLEME DER FINANZIERUNG DES RUNDFUNKS	67
I. Einführung	67
II. Die Rechtsnatur der Rundfunkgelder	68
III. Rundfunkfinanzierung und Rundfunkfreiheit	76
§ 6 DIE ORGANISATION DER RUNDFUNKTRÄGER IM SPIEGEL DER RUNDFUNKFREIHEIT	77
I. Einführung	77
II. Staatsrundfunk und Rundfunkfreiheit	78
III. Gemischtwirtschaftliche Rundfunkunternehmen	80
IV. Die Anstalt des öffentlichen Rechts als Rundfunkträger . . .	82
1. Allgemeines	82
2. Der herkömmliche Anstaltsbegriff	83
3. Rundfunkanstalt und Selbstverwaltung	85
4. Rundfunkfreiheit und Staatsaufsicht	86

	Seite
V. Die Verfassung der Rundfunkanstalten	89
1. Einführung	89
2. Die materiell-rechtliche Verwirklichung der Rundfunkfreiheit	90
a) Die Leitsätze für die Programmgestaltung	90
b) Ausführungsbestimmungen zur Verwirklichung der Meinungsfreiheit im Rundfunk	91
c) Schranken der Meinungsfreiheit i. S. des Art. 5 Abs. 2 GG	93
3. Organisatorische und verfahrensregelnde Maßnahmen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit	96
a) Allgemeiner Überblick	96
b) Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche in der Rundfunkanstalt	97
c) Probleme der Zusammensetzung der Aufsichtsorgane	101
d) Die Rechtsstellung der Organe in der Rundfunkanstalt	104
aa) Wahl und Abberufung des Intendanten	104
bb) Probleme der Willensbildung in der Rundfunkanstalt	104
cc) Die rechtliche Wirkung der Beanstandungen der Aufsichtsorgane	106
VI. Der Sonderfall der Auslandssendungen	108
Schluß	108
DIE ERGEBNISSE EINER VERGLEICHENDEN BETRACHTUNG DER RUNDFUNKORDNUNG IM AUSLAND	108
I. Einführung	108
II. Die Rundfunkkompetenz in den ausländischen Bundesstaaten	109
1. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika	109
2. Kanada	109
3. Die Schweiz	110
4. Australien	110
5. Zusammenfassung	111
III. Die Behandlung der Grundprobleme der Rundfunkordnung im Ausland	111
1. Die Sendeordnung	111
2. Die Behandlung der Strukturfragen der Rundfunkorganisation	112
3. Die Finanzierung des Rundfunks im Ausland	115
a) Zur Rechtsnatur der öffentlichen Rundfunkgelder	115
b) Öffentlich-rechtliche Finanzierung und Unabhängigkeit der Rundfunkträger	116
4. Die Einflußnahme der Staaten auf die Programmseite des Rundfunks	118
IV. Abschließende Bemerkung	122

SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

- Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 13. Aufl. 1930.
- Aubert*, Zur Gestaltung des Deutschen Rundfunks, ein Beitrag zur Auslegung des Art. 73, Z. 7 GG, in DVBl. 1950 S. 523.
- Besold*, Bundesrundfunk oder Länderrundfunk, in „Kulturarbeit“ 1950 S. 124.
- Bredow*, Vier Jahre Deutscher Rundfunk, Berlin 1927.
- Bredow*, Aus meinem Funkarchiv, Wiesbaden 1950.
- Bredow*, Zur Neuregelung des Rundfunks, Wiesbaden 1952.
- Fischer*, Der Rundfunk, Wesen und Wirkung, Stuttgart 1949.
- Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 1953.
- Giese*, Die Rundfunkkompetenz in der Bundesrepublik, in DÖV 1953 S. 587.
- Giese*, Zur Strafbarkeit des Schwarzhörers, in NJW 1951 S. 62.
- Grieff*, Gegenwartsfragen im Fernmeldewesen der USA, in Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1937 S. 177.
- Haensel*, Das völkerrechtliche Argument in der aktuellen Rundfunkgesetzgebung, in NJW 1953 S. 365 ff.
- Haensel*, Besprechung der Schriften von Ipsen und Peters, in JZ 1955 S. 32.
- Hatschek*, Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts, 6. Aufl. 1927.
- Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1 2. Aufl. 1953.
- Ipsen*, Die Rundfunkgebühr, Verlag Hans-Bredow-Institut, Hamburg, 1953.
- Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1948.
- Kämmerer*, Post und Rundfunk in DÖV 1950 S. 432.
- Keim*, Gedanken zu einem Bundesrundfunkgesetz, in „Kulturarbeit“ 1950 S. 169.
- Kies*, Das neue württemberg-badische Rundfunkgesetz in NJW 1951 S. 221.
- Krüger* (Hildegard), Juristische Personen des öffentlichen Rechts, in DÖV 1951 S. 263.
- Loehning*, Neuordnung des Rundfunkwesens, Berlin 1952.
- Loehning*, Unabhängigkeit des Rundfunks, in DÖV 1953 S. 193—197; S. 264—268.
- Lüders*, Die Zuständigkeit zur Rundfunkgesetzgebung, Bonn 1953.
- Lüders*, Presse- und Rundfunkrecht, Berlin und Frankfurt 1952.
- Lüders*, Zu einem Bundesrundfunkgesetz in „Kulturarbeit“ 1950 S. 147.
- Magnus*, Neuordnung des Rundfunkwesens, in DÖV 1952 S. 593.
- v. Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1953.

- v. *Mangoldt*, Die rechtliche Ordnung des Rundfunks im Ausland. Länderberichte über Rechtsstellung und Organisation der Rundfunkanstalten und der Träger des Senderechts. Bearbeitet von Dr. jur. Peter Sympher und Dr. jur. Wolfgang Zeidler, 1953.
- Manigk*, Auslegung, in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. 1, 1926.
- Maunz*, Rechtsgutachten über die Frage der Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs über die „Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks“ mit dem Grundgesetz, München 1953.
- Moser*, Rundfunk und Grundgesetz, in JZ 1951 S. 70.
- Nebinger*, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1949.
- Neugebauer*, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, 3. Aufl. des „Funkrechts“, Berlin 1929.
- Peters*, Die Zuständigkeit des Bundes im Rundfunkwesen, Springerverlag 1954.
- Preßler*, Bericht des britischen Rundfunkausschusses 1949, in Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1951 S. 458.
- Rudolf*, Die Errichtung privater Rundfunk- und Fernsehsender nach der gegenwärtigen Rechtslage, in NJW 1953 S. 1700.
- Schuster*, Funkhoheit und Unterhaltungsrundfunk nebst den in den drei westlichen Besatzungszonen geltenden Rundfunkgesetzen, in Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 1949, S. 309.
- Schuster*, Rundfunkanstalt und Funkwelle, in „Kulturarbeit“ 1950 S. 121.
- Schuster*, Die Bundesfernmeldeverwaltung der USA, in Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1951, S. 385.
- Sympher*, Zur Strafbarkeit des Schwarzhörers, in DVBl. 1951 S. 464.
- Thurn*, Das Funkwesen in Europa, in Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 1931, S. 214.

ABKÜRZUNGEN

AHK	Alliierte Hohe Kommission
Arch.	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
BP	Bundespost
BGBI.	Bundesgesetzblatt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Post vor dem Zusammentritt des ersten Bundestages
DRP	Deutsche Reichspost
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
FAG	Reichsgesetz über Fernmeldeanlagen
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
JZ	Juristenzeitung
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGSt.	Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Strafsachen
RRG	Reichsrundfunkgesellschaft m. b. H.
RVerf.	Weimarer Reichsverfassung
SWF	Südwestfunk
VO	Verordnung

Einleitung

In Art. III des Gesetzes Nr. 5 (Amtsblatt AHK 1949 S. 7), das zugleich mit dem Besatzungsstatut in Kraft getreten ist, hat sich die Alliierte Hohe Kommission die Hoheit über die Sendeseite des Rundfunks vorbehalten. Ohne die Genehmigung der AHK dürfen neue Rundfunk-, Fernseh- oder Drahtfunksender nicht eingerichtet noch Anlagen dieser Art einer anderen Verfügungsgewalt unterstellt werden. Der deutsche Funksenderbetrieb muß in Übereinstimmung mit der von der AHK festgesetzten Zuteilung von Wellenstärke und -frequenz durchgeführt werden.“ Die Vorschrift hindert die zuständigen deutschen Gesetzgebungsorgane also nicht, sich mit der Regelung des Rundfunkwesens zu befassen, sondern unterwirft die deutschen Gesetzgebungsakte lediglich dem Genehmigungsrecht der AHK. Mit dem Inkrafttreten des Generalvertrages wird auch die Funkhoheit — eingeschränkt nur durch gewisse Senderechte der im Bundesgebiet stationierten Truppen — in deutsche Hände übergehen. Die zuständigen Gesetzgebungsorgane der Bundesrepublik werden sich deshalb mit der Frage befassen müssen, ob, durch wen und in welcher Weise das Rundfunkwesen in der Bundesrepublik neu geordnet werden soll.

In allen Staaten der Welt ist die Erkenntnis verwirklicht, daß die komplexe Erscheinung technischer, wirtschaftlicher, politischer und kultureller Substanz, die man in Deutschland als „Rundfunk“ bezeichnet, der Ordnung durch den Staat bedarf. In Westdeutschland ist nach der Auflösung der Rundfunkordnung im Jahre 1945 und nach einer kurzen Epoche des Besatzungsrundfunks seit 1948 eine neue Rundfunkordnung entstanden. In Durchführung des obersten Grundsatzes der Rundfunkpolitik der Besatzungsmächte, einen völlig staatsunabhängigen Rundfunk zu schaffen, sind teils durch unmittelbare Anordnungen der Besatzungsmächte, teils durch besatzungsbehördlich genehmigte Ländergesetze sechs rechtsfähige Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts errichtet worden, die in selbständiger und ausschließlicher Verantwortung den Rundfunk in der Bundesrepublik ausüben.

Seit der Entstehung der Bundesrepublik wird von allen Seiten die Forderung nach einer Neuordnung des Rundfunkwesens erhoben.

Die Notwendigkeit einer Neuordnung aus allgemeinen rundfunkpolitischen Erwägungen wird nicht bestritten, abgesehen vielleicht von den Persönlichkeiten, die an der Aufrechterhaltung der augenblicklichen, fast souverän zu nennenden Stellung der Rundfunkanstalten interessiert sind. Von den Stimmen, die eine Ablösung des bestehenden „Provisoriums“ einer „partikularistischen“ Rundfunkordnung durch eine den Interessen der Allgemeinheit gerechtwerdende Neuordnung des Rundfunks für erforderlich halten, wiegt die des Staatssekretärs *Dr. Bredow*, der am Aufbau des deutschen Rundfunks in der Reichsrepublik maßgeblich beteiligt war und deshalb als hervorragender Sachkenner gilt, besonders schwer¹. Bezeichnend ist, daß die Auffassung *Bredows* auch von einem ausländischen Rundfunksachverständigen geteilt wird: Der Leiter der Abteilung Fernmeldewesen der Universität New York, Professor *Charles A. Siepmann*, setzt an den Anfang seines nicht veröffentlichten Gutachtens über den Rundfunk in Deutschland die Worte: „Es ist fraglich, ob irgendjemand anderes als Deutschlands schlimmster Feind das Weiterbestehen . . . des gegenwärtigen Systems und der gegenwärtigen Verhältnisse des Rundfunks in Deutschland wünschen würde. Es ist klar, daß radikale Änderungen mehr oder weniger unmittelbar bevorstehen und — ohne Frage — notwendig sind.“

Die Voraussetzungen für ein gesundes Rundfunksystem sind nach *Siepmanns* Ansicht nicht erfüllt, da der Rundfunk in Westdeutschland offenbar das Ergebnis der verschiedenen Willensrichtungen und zufälligen Interessen der Besatzungsmächte ist. Radio Bremen z. B. verdanke seine Existenz der zufälligen Tatsache, daß die amerikanische Besatzungsmacht einen Seehafen benötigt habe. Das Sendegebiet des SWF sei sowohl vom technischen Standpunkt als auch hinsichtlich seiner kulturellen und historischen Gleichartigkeit schlecht festgelegt. Weiter rügt *Siepmann* „unvernünftige Unterschiede im Einkommen“ der Rundfunkanstalten und die unterschiedliche Verwendung der Rundfunkgelder. Nach seiner Auffassung ist der Bund die einzig geeignete Stelle, die gegenwärtigen Mißverhältnisse im deutschen Rundfunk zu beseitigen und einen vernünftigen Ausgleich der Struktur und der Leistung der vom Rundfunk zu verrichtenden nationalen und regionalen Dienste herzustellen.

Ebensowenig wie die Notwendigkeit werden die Schwierigkeiten verkannt, die einer Neuordnung des Rundfunkwesens entgegenstehen. Gegenstand dieser Untersuchung sind nicht die politisch-geistigen Probleme des Rundfunks. Es gilt vielmehr, die bei der Ordnung des Rundfunks auftauchenden rechtlichen Probleme aufzuzeigen und die

¹ Vgl. *Bredow*, Neuregelung des Rundfunks.

Rechtsgrundlagen zu erörtern, die für die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik maßgebend sind. Die rechtlichen Schwierigkeiten sind einmal durch die Eigenart des Rundfunks bedingt. Zur Klarstellung dieser Eigenart ist deshalb eine Erörterung des Begriffs, des Wesens und der Bedeutung des Rundfunks unerlässlich. Zum anderen beruhen die rechtlichen Schwierigkeiten, die einer Ordnung des Rundfunkwesens gerade in der Bundesrepublik entgegenstehen, auf deren staatsrechtlicher Struktur. Eine rechtshistorische Untersuchung der bisherigen Rundfunkordnungen in Deutschland und die Darstellung des gegenwärtigen Stands der Rundfunkordnung sind zum Verständnis der Rundfunkverhältnisse in Deutschland notwendig und für die Lösung der Zuständigkeitsfrage unentbehrlich. Das zum Schlagwort gewordene Postulat von der „Unabhängigkeit des Rundfunks“ läßt erkennen, daß die Frage einen Schwerpunkt der Arbeit bildet, in welcher Weise das öffentliche Interesse am Rundfunk als einem wesentlichen Instrument der politischen Meinungsbildung mit der Forderung nach Meinungsfreiheit im Rundfunk in Einklang zu bringen ist. Die Ergebnisse einer rechtsvergleichenden Betrachtung des ausländischen Rundfunkrechts geben wertvolle Anregungen für die Lösung der Probleme, die bei der Organisation des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Schwierigkeiten bereiten. Die auf der technischen Eigenart des Rundfunks beruhenden Gesetzmäßigkeiten lassen eine solche Rechtsvergleichung im besonderen Maße angebracht erscheinen.

§ 1

Begriff, Wesen und Bedeutung des Rundfunks

Die Entwicklung des Begriffs „Rundfunk“ dient nicht nur der allgemeinen Grenzziehung gegenüber anderen, mit dem Rundfunk verwandten Sachgebieten, sie ist auch für die Abgrenzung der Rundfunkkompetenzen in der Bundesrepublik von praktischer Bedeutung. Aus dem Wesen des Rundfunks und seiner Bedeutung im öffentlichen Leben folgt die Notwendigkeit einer Ordnung des Rundfunkwesens überhaupt und die Einsicht dafür, welche Ordnungsmaßnahmen im einzelnen notwendig sind. Es hieße, in der Natur der Sache liegende Zusammenhänge zerschneiden, würde man bei der Regelung des Rundfunkwesens diesen Gesichtspunkt außer acht lassen.

I. Der Begriff „Rundfunk“

Nach dem Sprachgebrauch ist „Rundfunk“ — der Schweizer bezeichnet ihn als Rundspruch — das Instrument, das Nachrichten und Darbietungen bildender, unterrichtender und unterhaltender Art, die

zur Aufnahme durch die Allgemeinheit bestimmt sind, auf funkttechnischem Weg verbreitet. So etwa lautet auch die Begriffsbestimmung in den Rundfunkgesetzen der Länder. Die sogenannten Sonderfunkdienste wie Presse- und Wirtschaftsfunk, Polizeifunk, Wetter-, Zeitzeichen- und Bahnfunk sind also auszuscheiden, da sie sich nur an einen bestimmten Bezieherkreis wenden. Nach der Art, in der gesendet und empfangen wird, unterscheidet man den Tonrundfunk vom Fernseh- und Bildfunk. Gemessen an diesem komplexen Begriff Rundfunk erscheint der Funk nur als dienendes Medium zur Beförderung des Inhalts der Sendung, des Programms, das die Hauptsache darstellt. Von der rein technischen Seite her betrachtet stellt wiederum der Rundfunk nur einen kleinen Teil des gesamten Funkwesens dar. Dies erhellt aus der Tatsache, daß nur etwa $\frac{8}{1000}$ des gesamten Wellenbereichs für die Zwecke des Rundfunks zur Verfügung stehen².

II. Wesen und Bedeutung des Rundfunks

Aus der Technik des Rundfunks resultieren Gegebenheiten, die jede Regelung des Rundfunkwesens maßgeblich beeinflussen. Die Technik des Sende- und Empfangsvorgangs besteht darin, daß die im Senderraum durch Reden, Musikstücke oder sonstige Geräusche erzeugten akustischen Schwingungen von den elektromagnetischen „Hertzschen Wellen“ des Senders zu den Empfangsanlagen getragen und dort wieder zu Gehör gebracht werden. Es werden also zunächst die Schallschwingungen bestimmter Frequenz (= Schwingungszahl in der Sekunde), Form und Dauer in elektromagnetische Schwingungen umgewandelt („moduliert“). Dies geschieht dadurch, daß durch die Einschaltung des Mikrophons in den Hochfrequenzkreis des Senders die hochfrequenten Schwingungen des Senders von beispielsweise 1 Mill. Hertz (= Schwingungen in der Sekunde) durch die niederfrequenten Schwingungen des Mikrophons von beispielsweise 400 Hertz moduliert werden. Die so modulierte elektrische Trägerwelle des Senders transportiert nun die akustischen Schwingungen zu den Empfangsanlagen. Der Empfangsvorgang besteht in der Abstimmung des Empfängers auf die Frequenz des Senders. Wird der Schwingungskreis des Empfängers mit dem des Senders „in Resonanz“ gebracht, so reproduziert er die im Studio erzeugten Töne³.

Ähnlich, allerdings erheblich komplizierter, ist der Sende- und Empfangsvorgang beim Fernseh- und beim Bildfunk: Ein Bild wird mit Hilfe ultrakurzer elektromagnetischer Schwingungen punktweise, in parallelen Zeilen fortschreitend, an das Empfangsgerät übertragen.

² Schuster, in Kulturarbeit 1950, S. 122.

³ Vgl. Fischer, S. 12; Neugebauer S. 752 f.

Hier wird alsdann dieses „elektrische Bild“ von der Empfangsantenne aufgenommen und in ein „optisches“ Bild moduliert, das als analoges Bild auf dem Leuchtschirm erscheint. Die komplizierten Einzelheiten des Übertragungsvorgangs können hier nicht dargestellt werden⁴. Zur Veranschaulichung der Schwierigkeiten eines guten Fernsehempfangs sei nur angeführt, daß der zu übertragende Gegenstand in 625 Zeilen zerlegt und das ganze Bild in einer Sekunde 25mal abgetastet werden muß. Die Kosten des Fernsehfunks überschreiten die des Tonfunks bei weitem.

Der Rundfunk ist also auf Funkwellen angewiesen. Man unterscheidet vier Wellenbereiche: die Langwellen über 1000 m mit weniger als 300 khz, die Mittelwellen zwischen 1000 m und 100 m mit 300 bis 3000 khz, die Kurzwellen zwischen 100 m und 10 m mit 3000 bis 30 000 khz und die Ultrakurzwellen von 10 m bis 1 m mit 30 000 bis 300 000 khz. Die Langwellen eignen sich besonders für Zentralsender mit einem weiträumigen Rundfunkversorgungsgebiet. Die Mittelwellen sind über den regionalen Dienst nur bedingt tauglich. Der Kurzwellensender ist der typische Überseesender, der zudem durch Richtstrahlantennen in der jeweils gewünschten Richtung um ein Vielfaches verstärkt werden kann. Die UK-Wellen reichen nur bis zum optischen Horizont, also maximal bis 150 km. Größere Hindernisse wie Hügel und Wälder müssen durch Drahtfunk ausgeglichen werden. Bezüglich der Reichweite sind jedoch Verbesserungen möglich und zu erwarten.

Die für den gesamten Funkverkehr vorhandenen Wellen reichen nur für eine begrenzte Zahl von Sendestationen. Würden in jedem Staat beliebig viele Sender errichtet und betrieben, so würde dies im Ergebnis zur Lahmlegung des Weltfunkverkehrs führen. Es bedurfte deshalb einer internationalen Verteilung der Funkwellen auf die Kontinente und Staaten. Dies geschieht in der Weise, daß für den Rundfunk, der ja nur einen kleinen Teil des gesamten Funkverkehrs darstellt, eine Anzahl von Wellenbändern durch internationale Vereinbarung zur Verfügung gestellt werden, z. B. auf der langen Welle das Wellenband zwischen 1875 m und 1132 m. Im Rahmen dieser Wellenbänder werden die Rundfunkwellen auf die einzelnen Staaten verteilt, die wiederum die ihnen zugewiesenen Rundfunkwellen auf die einzelnen Sendestationen verteilen. Zur Zeit stehen für den gesamten Weltrundfunk — abgesehen von den Ultrakurzwellen — nur soviel Wellenbänder zur Verfügung, daß sie theoretisch nur für 350 Sender ausreichen. Tatsächlich existieren aber tausende von Rundfunksendern. Die Folge davon ist, daß viele Sender ihr Programm

⁴ Vgl. dazu *Fischer* S. 39.

auf der gleichen Welle senden müssen. In den USA teilen sich z. B. bis zu 89 Sender in eine Welle⁵. Die Wellenknappheit macht deshalb eine exakte Begrenzung der Sendestärke, die vermehrte Schaffung von Richtstrahlern zur Verhütung der Überlagerung anderer Frequenzen, die strikte Einhaltung eines bestimmten Frequenzabstandes — in Europa beträgt er beispielsweise 9 khz — sowie eine internationale Wellenkontrolle erforderlich. Die Staaten der Welt bilden eine „Weltverkehrsgemeinschaft“, nach deren Bedürfnissen sie sich ausrichten müssen. Die weitreichenden Funkwellen lassen sich an den Ländergrenzen nicht aufhalten. Das „Résumé“ der dritten Funkrechtskonferenz (Rom 1928) war deshalb die Anerkennung des Grundsatzes der „libre passage des ondes radioélectriques au-dessus du territoire“⁶. Nach diesem Grundsatz sind die Staaten der Welt verpflichtet, den fremden Funktransit über ihrem Staatsgebiet zu dulden und alles zu vermeiden, was ihn stören könnte. Im einzelnen sind die funkrechtlichen Verpflichtungen der Staaten in den Weltnachrichten — oder Weltfernmeldeverträgen und deren Vollzugsordnungen für den Funkdienst festgelegt⁷. Dem letzten Vertrag dieser Art, dem internationalen Fernmeldevertrag von Atlantic City 1947, ist die Bundesrepublik durch Gesetz vom 29. 1. 1952 (BGBl. I S. 341) beigetreten⁸. Nach Art. 44 des Vertrags müssen alle Funkstellen — ohne Rücksicht auf ihren Verwendungszweck — so eingerichtet und betrieben werden, daß sie keine schädlichen Störungen für die Funkdienste der übrigen Mitglieder des „Internationalen Fernmeldevereins“ verursachen. Absatz 2 dieser Bestimmung macht es den Mitgliedern zur Pflicht, von den nichtstaatlichen Sendeunternehmen die Beachtung der internationalen Vorschriften zu fordern. Nach der Vollzugsordnung für den Funkdienst darf kein Staat die Errichtung einer Rundfunkstation ohne besondere Erlaubnis („licence speciale“) zulassen. Diese „Lizenz“ darf nur unter im einzelnen festgelegten Bedingungen, die einen störungsfreien Funkverkehr sichern sollen, erteilt werden⁹. Dem deutschen Rundfunk wurden auf der Kopenhagener Wellenkonferenz mehr als die Hälfte der bisherigen Rundfunkwellen — darunter auch die einzige Langwelle — entzogen. Die Folge dieser unzulänglichen Rundfunkwellenversorgung war die „Flucht in die UK-Welle“. Der starke Ausbau des UKW-Netzes ließ

⁵ Fischer S. 18.

⁶ Neugebauer S. 748.

⁷ Über die Entwicklung des internationalen Fernmelderechts vgl. Schuster, Unterhaltungsrundfunk S. 311 f.

⁸ Das Gesetz und ein Auszug aus dem Vertrag sind abgedruckt bei Lüders, Presse- und Rundfunkrecht S. 128 ff.

⁹ Vgl. hierzu Rudolf in NJW 1953 S. 1700; Schuster a.a.O. S. 312.

auch die Verteilung der UK-Wellen angebracht erscheinen. Auf der Stockholmer UKW-Konferenz vom Jahre 1952 wurden für die Bundesrepublik 246 stärkere UKW-Sender festgesetzt. Außerdem gibt das Stockholmer UKW-Abkommen die Möglichkeit, im Gebiet der Bundesrepublik noch zusätzlich Ultrakurzwellensender kleinerer Leistung zu errichten.

Aus der Wellenknappheit und der dadurch notwendigen zahlenmäßigen Begrenzung der Sendestationen folgt, daß die vom Staat zugelassenen Rundfunkunternehmen eine Art von Monopolstellung auf dem Gebiet der Meinungsäußerung über den Rundfunk genießen. Im Gegensatz dazu steht es bei den beiden andern publizistischen Mitteln: der Presse und dem Film, jedem, der die Mittel dazu besitzt, frei, seine Meinung der Öffentlichkeit mitzuteilen, und nur der Inhalt des Übermittelten ist der rechtlichen Regelung zugänglich. Beim Rundfunk bildet gerade die Frage, wer Träger des Rundfunks sein soll, einen wichtigen Punkt der Rundfunkordnung. Es genügt nicht, daß den jeweiligen Trägern des Rundfunks das Recht verliehen wird, ihre Meinung frei von der Beeinflussung des Staates und anderer Machtgruppen zu verbreiten. Blicke es bei einer solchen Regelung, so hätte der Bürger außer der Meinung dieser Rundfunkunternehmen keine Quelle der Meinungsbildung durch das Mittel des Rundfunks. Der Rundfunk soll aber, ebenso wie die Presse und der Film, eine Quelle möglichst vielseitiger Meinungsbildung auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet sein. Um die Entstehung von Meinungsmonopolen zu verhindern, muß also dafür Sorge getragen werden, daß möglichst alle Auffassungen und Anschauungen, die in einem demokratischen Rechtsstaat vertretbar sind, im Rundfunk angemessen zu Wort kommen. Die Rundfunkträger müssen die im „Eigentum“ der Nation stehenden Rundfunkwellen gleichsam als Treuhänder der Allgemeinheit verwalten.

Da weiter die Rundfunkwellen weder an den Grenzen der Sendgebiete noch an den Ländergrenzen haltmachen, können je nach der Güte des Empfangsgeräts außer den Inlandsendern auch eine Reihe ausländischer Sender empfangen werden. Das einzelne Rundfunkunternehmen ist also nicht in der Lage, seine Hörer nach Zahl und Namen zu erfassen. Aus diesem Grund scheidet eine Finanzierung des Rundfunks über den Preis für die Sendung aus. In den Anfängen der australischen Rundfunkordnung hat man den Versuch gemacht, jedes Empfangsgerät mit einer Vorrichtung zu versehen, die nur den Empfang des Bezirkssenders möglich machte. Der Inhaber eines Empfangsgeräts hatte deshalb auch nur die Sendungen dieses Rundfunk-

unternehmens zu entgelten. Dieses System der Rundfunkfinanzierung wurde jedoch bald als unhaltbar erkannt und aufgegeben. Es mußten deshalb dort wie überall besondere Wege für die Finanzierung des Rundfunks gegangen werden. Ein Weg ist der der Finanzierung durch eine Rundfunksteuer oder durch die Erhebung von Rundfunkgebühren, ein anderer Weg ist der der Finanzierung durch den Reklamefunk („to sell radio time“). Beide Wege haben ihre Vorteile und Nachteile: Im ersten Fall wird auf jeden Wettbewerb unter den Rundfunkunternehmen verzichtet. Im zweiten Fall ist zwar ein gewisser Wettbewerb möglich, jedoch werden die eigentlichen Programmaufgaben des Rundfunks durch den Reklamefunk stark beschnitten.

Die große Bedeutung, die dem Rundfunk im modernen Staat zukommt, wird durch die Tatsache beleuchtet, daß allein in Westdeutschland zur Zeit etwa 10 Millionen Hörer registriert sind. Der Rundfunk ist vor der Presse das größte publizistische Mittel mit Zugang zu fast jedem Staatsbürger. Seine Gefahr liegt darin, daß er vom Staat oder den eigentlichen Machtgruppen im Staat als wirksamstes Massenbeeinflussungsmittel mißbraucht wird. Im demokratischen Staat kommt dem Rundfunk neben der Presse, dem Flugblatt und der politischen Versammlung die für das Funktionieren des demokratischen Lebens so wichtige Aufgabe der politischen Meinungsbildung zu. Auch hier lauert wieder die Gefahr, daß politische Parteien oder weltanschauliche Organisationen den Rundfunk zur einseitigen Meinungsbeeinflussung benutzen. Etwa auf gleicher Stufe liegt die Bedeutung des Rundfunks als Kulturfaktor und Instrument der Volksbildung. Es sei nur an das von der „Deutschen Welle“ ausgestrahlte zweite Programm des Rundfunks der Weimarer Zeit erinnert, das neben dem pädagogischen und dem Fortbildungsfunk auch ein hochstehendes, der allgemeinen Bildung dienendes fortlaufendes Monatsprogramm zum Inhalt hatte. Infolge seiner Reichweite und seiner Breiten- und Massenwirksamkeit eignet sich der Rundfunk vorzüglich für den Gedankenaustausch mit dem Ausland und zur Unterhaltung der Verbindung zwischen Heimat und Auslandsdeutschen. Für den Einzelmenschen besonders bedeutsam ist der Umstand, daß es ihm der Hör- oder Fernsehrundfunk ermöglicht, an politischen, kulturellen oder sportlichen Ereignissen von nationaler Bedeutung unmittelbar teilzunehmen. Schließlich darf auch die volkswirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks nicht außer acht gelassen werden. Der Rundfunk beschäftigt tausende von Einzelpersonen unmittelbar im Rahmen der Sende- und Programmtätigkeit und noch weit mehr Menschen in der Rundfunkindustrie.

Die Geschichte der Organisation des Rundfunks in Deutschland

I. Der Rundfunk in der Weimarer Zeit

1. Rundfunk und Fernmeldewesen

Die Entwicklung des deutschen Rundfunkwesens steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Geschichte des Funkhoheitsrechts. Dieser Zusammenhang gibt die Erklärung dafür, daß der Rundfunk, wie in den meisten Staaten der Welt, im Bereich der Post- und Telegraphenverwaltung oder — nach der später aufgekommenen Bezeichnung — der Post- und Fernmeldeverwaltung organisiert worden ist. Die Funkhoheit des Reiches hatte bereits in dem „Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches“ vom 6. 4. 1892 (RGBl. I S. 467) ihre gesetzliche Grundlage, wonach das Recht zum Errichten und Betreiben von Telegraphenanlagen ausschließlich dem Reich zustand¹⁰. Bei der Beratung des Telegraphengesetzes ging man bereits von dem weitgefaßten Begriff des Telegraphenwesens aus, den das Reichsgericht formuliert hat: Zum Telegraphenwesen gehört „jede Nachrichtenbeförderung, welche nicht durch den Transport des körperlichen Trägers der Nachricht von Ort zu Ort, sondern dadurch bewirkt wird, daß der an einem Ort zum sinnlichen Ausdruck gebrachte Gedanke an einem anderen Orte sinnlich wahrnehmbar wiedererzeugt wird...“¹¹. Dies kommt auch in der amtlichen Begründung zur Neufassung des Telegraphengesetzes vom 7. 3. 1908 (RGBl. I S. 79) klar zum Ausdruck: „Unter Telegraphenanlagen fallen auch die Funktelegraphenanlagen. Aus der Entstehungsgeschichte des Telegraphengesetzes erhellt klar, daß das Telegraphenregal nach dem Willen des Gesetzgebers jede Nachrichtenbeförderung umfaßt, die dadurch bewirkt wird, daß der an einem Ort zum sinnlichen Ausdruck gebrachte Gedanke an einem anderen Ort sinnlich wahrnehmbar wiedererzeugt wird“¹². Nach Art. 6 Nr. 7 der RVerf. gehörte das Post- und Telegraphenwesen zur ausschließlichen Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung; hinsichtlich der Verwaltungszuständigkeit bestimmte Art. 88 I RVerf., daß das Telegraphenwesen ausschließlich Sache des Reiches sei. An diese Rechtsgrundlagen knüpfte die „Notverordnung zum Schutze des Funkverkehrs“ vom 24. 3. 1924

¹⁰ Vgl. auch *Schuster*, Unterhaltungsrundfunk S. 310; *Neugebauer* S. 42 ff.; *Kämmerer*, DÖV 1950 S. 432, wonach die Funkhoheit „von jeher“ dem Reich zugestanden hat; *Symphor*, DVBl. 1951 S. 464 u. a.

¹¹ RGSt. Bd. 19 S. 58.

¹² Bei *Schuster*, a.a.O. S. 310.

(RGBL. I S. 273) an. Sie brachte die Legaldefinition der „Funkanlagen“ und verbot die Errichtung und den Betrieb von Funkanlagen ohne die Genehmigung der Reichstelegraphenverwaltung. Auf diesen gesetzlichen Grundlagen errichtete die Deutsche Reichspost (DRP) die deutsche Rundfunkordnung. Durch das Gesetz zur Änderung des Telegraphengesetzes vom 3. Dezember 1927 (RGBL. I S. 331) wurde das Telegraphengesetz abgeändert und in einer Neufassung als „Gesetz über Fernmeldeanlagen“ (FAG) am 14. Januar 1928 (RGBL. I S. 8) bekanntgegeben. In § 1 FAG sind die Begriffe Fernsprechanlagen, Telegraphenanlagen und Funkanlagen unter dem einheitlichen Oberbegriff Fernmeldeanlagen zusammengefaßt.

2. Der Aufbau des Rundfunkwesens im Reich

a) Die Gründung der Programmgesellschaften

Eine gesetzliche Regelung hat es im Bereich des „Unterhaltungsrundfunks“ in Deutschland bis zum Jahre 1945 nicht gegeben. Die Gestaltung des Rundfunkwesens erfolgte im Wege fiskalischer und administrativer Maßnahmen durch die DRP. Die Rundfunksendeanlagen wurden von der DRP errichtet und betrieben, die Programmgestaltung von privatrechtlichen Rundfunkgesellschaften, reinen Programmgesellschaften also, besorgt. Die im Mai 1922 mit privatem Kapital gegründete GmbH „Deutsche Stunde“ eröffnete am 29. Oktober 1923 in Zusammenarbeit mit dem Reichspostministerium über die erste Funksendeanlage der DRP in Königswusterhausen den Unterhaltungsrundfunk für Deutschland¹³. Im Jahre 1924 wurden im RP-Ministerium unter Federführung des damaligen Staatssekretärs im RP-Ministerium, *Dr. Hans Bredow*, den man als den Vater des deutschen Rundfunks bezeichnet, „in Anpassung an die staatspolitische und kulturelle Struktur des Reiches unter Berücksichtigung des damaligen Standes der Technik neun Bezirke gebildet, in deren Mittelpunkt je ein Sender aufgestellt und eine Programmgesellschaft errichtet“ wurden¹⁴. Die Rundfunkgesellschaften hatten — abgesehen von der „Deutschen Stunde in Bayern GmbH“ — die Rechtsform der Aktiengesellschaft¹⁵. Den Ländern wurde ein gewisser Einfluß auf die Programmgesellschaften dadurch zuteil, daß ihnen Anteils- und Stimmrechte an den in ihrem Staatsgebiet gegründeten Rundfunkgesellschaften eingeräumt wurden¹⁶. Die Rundfunkgesellschaften schlossen sich bereits im Gründerjahr 1924 zum Zwecke der gemein-

¹³ Vgl. *Schuster* S. 309, 313.

¹⁴ Vgl. *Bredow*, Vier Jahre deutscher Rundfunk S. 13, 20.

¹⁵ Vgl. *Schuster* S. 313.

¹⁶ *Bredow*, a.a.O. S. 30.

samen Erledigung gemeinsamer Aufgaben zum „Reichsrundfunkverband“ zusammen. Auf die Initiative *Bredows* wurde dieser lockere und unvollkommene Zusammenschluß durch die Gründung der Reichsrundfunkgesellschaft m.b.H. (RRG) abgelöst¹⁷. Die am 1. März 1926 entstandene RRG war eine Gründung der regionalen Rundfunkgesellschaften. Dieser Gründung war eine durch *Bredow* veranlaßte, nach langen Verhandlungen im Reichsrat zustandegekomene Vereinbarung zwischen den Länderregierungen und der Reichsregierung vorangegangen¹⁸. Mit Rücksicht darauf, daß die Betriebsmittel der Rundfunkgesellschaften aus den Gebührenerhebungen der DRP stammten, wurden der DRP 51 Prozent des Gesellschaftskapitals der RRG überlassen¹⁹. Die „Deutsche Stunde in Bayern“ war nicht Gesellschafterin der RRG, sie benützte jedoch deren Einrichtungen. Die DRP als Hauptgesellschafterin der RRG sicherte sich jedoch einen gewissen Einfluß auf die „Deutsche Stunde in Bayern“ dadurch, daß sie gemeinsam mit der bayerischen Landesregierung 51 Prozent der Geschäftsanteile übernahm²⁰. Zu den Aufgaben der RRG gehörte auf Grund eines Vertrags mit den angeschlossenen Rundfunkgesellschaften die zentrale Leitung der Rundfunkgesellschaften, die Überwachung der wirtschaftlichen Geschäftsführung, die Verwaltung von Überschüssen, der Finanzausgleich, die Vertretung der Rundfunkgesellschaften im Weltrundfunkverein (Union Internationale de Radiophonie) in Genf, die Finanzierung von technischen Versuchen und wissenschaftlichen Arbeiten zur Vervollkommnung des Funkwesens sowie die Verteilung der Gebühreinnahmen²¹. Zu den neun Rundfunkgesellschaften trat im Jahre 1926 noch die „Deutsche Welle GmbH“. Die „Deutsche Welle“ war ursprünglich ein Gemeinschaftssender der Rundfunkgesellschaften aller preußischen Landesteile und wurde später zu einer Gemeinschaftseinrichtung des ganzen deutschen Rundfunks²². Sie sendete mit dem Langwellensender — dem Deutschlandsender in Berlin-Königswusterhausen — ein aus Vorträgen, Nachrichten sowie den Spitzenleistungen des deutschen Rundfunks zusammengesetztes Programm; sie verzichtete also im allgemeinen auf die Herstellung eigener Unterhaltungsprogramme. Außerdem versah sie den Auslandsdienst, der später ab 1930 zu

¹⁷ *Schuster* S. 313.

¹⁸ Vgl. *Bredow*, Neuordnung S. 9.

¹⁹ *Loehning*, Neuordnung S. 6.

²⁰ Vgl. *Lüders*, Die Zuständigkeit S. 10 Anm. 5.

²¹ *Bredow*, Vier Jahre S. 41; Neuordnung S. 5; *Loehning*, Neuordnung S. 6.

²² *Lüders* S. 17 Anm. 12.

einem besonderen „Kurzwelldienst für Übersee“ ausgebaut wurde²³. Auf die Programmgestaltung des Rundfunks übte die RRG keinen Einfluß aus. Überregionale Fragen der Programmgestaltung, wie Programmaustausch, Programmabstimmung, Durchführung gemeinsamer Aufgaben, z. B. bei der Veranstaltung von nationaler Bedeutung, wurden durch einen von den Rundfunkgesellschaften gebildeten unabhängigen Programmausschuß erledigt. Zur Lösung gemeinsamer wirtschaftlicher Fragen trafen sich die Wirtschaftsdirektoren der Rundfunkgesellschaften in der sogenannten Direktorenkonferenz²⁴.

b) Die administrative Gestaltung der Organisation des Rundfunks

Gestützt auf das in dem Telegraphengesetz und in der Funk-VO verbriefte Funkhoheitsrecht erteilte die DRP den Rundfunkgesellschaften die „Genehmigung zur Benutzung von Funksendeanlagen der DRP für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks“²⁵. Die DRP verzichtete also nicht auf das Recht zum Errichten und Betreiben der Funksendeanlagen, sondern überließ den Programmgesellschaften lediglich die Benutzung ihrer Sendeanlagen zur Übermittlung der Rundfunkdarbietung²⁶. Diese Genehmigung erteilte die DRP nur unter bestimmten Bedingungen, die inhaltlich weit über das technisch Erforderliche hinausgingen.

Auf dem Wege über diese „Verleihungsbedingungen“ erteilte die DRP den Rundfunkgesellschaften bestimmte Vorschriften über die Programmgestaltung²⁷. Nach Art. 2 Absatz 4 der Bedingungen war die Übermittlung von Reklame nur mit ausdrücklicher Genehmigung der Verleihungsbehörde zulässig und auf deren Verlangen durchzuführen. Der Nachrichten- und Vortragsdienst war gemäß Art. 2 Abs. 2 der Verleihungsurkunde nach bestimmten „Richtlinien“ auszuführen, die einen Annex zu den Verleihungsbedingungen darstellten. Diese „Richtlinien für den Nachrichten- und Vortragsdienst“ wurden vom Reichsministerium des Innern gemeinsam mit den Länderregierungen ausgearbeitet²⁸. Die Richtlinien forderten eine streng überparteiliche Gestaltung des Nachrichten- und Vortragsdienstes. In der Wahl der Nachrichtenbezugsquelle waren die Rundfunkgesellschaften nicht frei; sie erhielten die politischen Nachrichten durch die Vermittlung einer vom Reich bestimmten Nachrichtenstelle, der sogenannten „Drahdag“ (Drahtlose Dienst-

²³ Bredow, Neuregelung S. 5.

²⁴ Bredow, Neuregelung S. 6.

²⁵ Vgl. den Inhalt der Genehmigungsurkunde bei Schuster S. 315 f.

²⁶ Über die Einzelheiten der sendetechnischen Zusammenarbeit zwischen der DRP und den Rundfunkgesellschaften vgl. Schuster S. 314.

²⁷ Bredow, Vier Jahre S. 20.

²⁸ Schuster 314.

AG), deren Kapital zu 51 Prozent in der Hand des Reiches lagen²⁹. Die Rundfunkgesellschaften waren verpflichtet, als „Auflagennachrichten“ bezeichnete Mitteilungen, die ihr von der Drahdag oder im Auftrag einer Landesregierung zugeteilt wurden, unverändert und unentgeltlich zu verbreiten. Unpolitische Nachrichten über Sport, Wetter, Wirtschaft usw. konnten die Rundfunkgesellschaften auch von anderen Stellen beziehen³⁰.

Darüber hinaus enthielten die „Verleihungsbedingungen“ auch Vorschriften über die innere Organisation der Rundfunkgesellschaften. Nach Art. 3 Abs. 1 wurde „zur Überwachung des Nachrichten- und Vortragsdienstes der Gesellschaft in politischer Beziehung, zur Innehaltung der Richtlinien und zur Entscheidung über alle mit der Programmgestaltung zusammenhängenden politischen Fragen ein Überwachungsausschuß eingesetzt“. Die Mitglieder der Überwachungsausschüsse waren in den Aufsichtsrat der Rundfunkgesellschaft zu wählen. Zusammensetzung und Befugnisse der Überwachungsausschüsse waren teils in Art. 3 der Verleihungsbedingungen, teils in den Bestimmungen über die „Befugnisse der Überwachungsausschüsse“ geregelt, die durch Bezugnahme einen Bestandteil der Bedingungen bildeten³¹. Die Überwachungsausschüsse bestanden aus drei Mitgliedern, von denen eines vom Reich, die anderen von der jeweils zuständigen Landesregierung bestimmt wurden. Die Anstellung des für die Programmbildung verantwortlichen Vorstandsmitglieds war von der Genehmigung des Überwachungsausschusses abhängig. Bei Verstößen gegen die Richtlinien oder bei Nichtbefolgung seiner Anweisungen konnte der Überwachungsausschuß die Abberufung des Programmdirektors „verfügen“. In politischen Fragen konnte der Überwachungsausschuß das Programm mit aufschiebender Wirkung beanstanden. Die Entscheidung lag dann bei den im Überwachungsausschuß vertretenen Regierungen. Im übrigen enthielten die Bestimmungen über die Befugnisse der Überwachungsausschüsse ins einzelne gehende Vorschriften zu dem Zweck, den Überwachungsausschüssen ihre überwachende Tätigkeit zu erleichtern.

Die staatliche Einflußnahme beschränkte sich jedoch nicht nur auf die politischen Fragen der Programmgestaltung. Nach Art. 3 Abs. 2 der Verleihungsurkunde wurde „zur Mitwirkung an der Gestaltung des Programms hinsichtlich der Darbietungen auf dem Gebiete der Kunst, Wissenschaft und Volksbildung ein Beirat bestellt“. Seine Mitglieder wurden nach Anhörung der betreffenden Rundfunkgesell-

²⁹ Lüders, Zuständigkeit S. 13 Anm. 8.

³⁰ Vgl. den Wortlaut der Richtlinien bei Schuster S. 330 f.

³¹ Abgedruckt bei Schuster S. 331.

schaft von der zuständigen Landesregierung im Benehmen mit dem Reichsministerium des Innern auf jeweils ein Jahr berufen. Auf Grund einer Vereinbarung zwischen Reichsregierung und Reichsrat wurden die Bestimmungen über die „Befugnisse und Tätigkeit“ der Kulturbeiräte als Bestandteil in die „Genehmigungsurkunde“ aufgenommen³². Das Reichsministerium des Innern und die zuständigen Landesregierungen waren berechtigt, je einen Vertreter zu den Sitzungen des Beirates, der aus mindestens drei, höchstens sieben Mitgliedern bestehen durfte, zu entsenden. Der Beirat hatte auf dem Gebiet der Kunst, Wissenschaft und Volksbildung etwa dieselben Befugnisse, wie sie die Überwachungsausschüsse in politischen Fragen der Programmgestaltung besaßen. Die Rundfunkgesellschaften waren verpflichtet, den Beirat zu allen Sitzungen über die Programmgestaltung einzuladen. Den Beanstandungen der Kulturbeiräte hatten sie Folge zu leisten.

Die Rechtszustände, die in der Reichsrepublik auf dem Gebiet des Rundfunks herrschten, lassen also erkennen, daß in Fragen der Programmgestaltung und der zur Überwachung der Programmgestaltung erforderlichen inneren Organisation der Rundfunkinstitute den Ländern ein *Mitspracherecht* eingeräumt wurde. Allerdings weist *Lüders* zutreffend darauf hin, daß der Reichsminister des Innern und die Länderregierungen ihre Wünsche hinsichtlich der Programmgestaltung und der Organisation der Rundfunkgesellschaften nur auf dem Wege über die von der DRP festgelegten Verleihungsbedingungen verwirklicht haben³³. Man kann deshalb die Kompetenz der DRP auf dem Gebiet des Rundfunks als umfassend bezeichnen. An diesem Rechtszustand knüpft offensichtlich das FAG an. § 1 des FAG führt den Begriff der „Fernmeldeanlagen“, zu denen neben den Telegraphen- und Fernsprechanlagen auch die in der Funk-VO von 1924 definierten Funkanlagen gehören, und bestimmt, daß das Recht, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben, ausschließlich dem Reich zusteht. Die Ausübung des Fernmeldehoheitsrechtes überträgt es dem Reichspostminister (§ 1 Abs. 2). Im Zusammenhang mit der vorstehend beschriebenen Gestaltung des Rundfunkwesens durch die DRP kommt der Bestimmung des § 2 FAG wesentliche Bedeutung zu. Danach kann die Befugnis zur Errichtung und zum Betrieb einzelner Fernmeldeanlagen verliehen werden. Die Verleihung sowie die Festsetzung der Bedingungen der Verleihung stehen dem Reichspostminister zu (§ 2 Abs. 2 Satz 1 FAG). Unter

³² Vgl. *Schuster* S. 314 und den Inhalt der Befugnisse bei *Schuster* S. 331.

³³ A.a.O. S. 15 Anm. 9.

Funkanlagen i. S. des § 1 FAG fallen mangels einer entgegenstehenden Bestimmung auch die Rundfunksende- und Rundfunkempfangsanlagen. Das Gesetz beschränkt den Inhalt der vom Reichspostminister festzusetzenden Verleihungsbedingungen nicht auf Anweisungen rein technischer Natur. Allerdings können nach der Auffassung des Reichsgesetzgebers bei der Überwachung der Verleihungsbedingungen auch Belange der Länder berührt werden. Er ordnet deshalb im § 6 Abs. 3 FAG an, daß der Reichspostminister die Vorschriften über die Überwachung im Einvernehmen mit dem Reichsrat zu erlassen hat. Hinsichtlich seiner Zuständigkeit zur Regelung des „Fernmeldewesens“ konnte sich der Reichsgesetzgeber auf die Kompetenznorm des Art. 6 Nr. 7 RVerf. stützen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß zum Telegraphenwesen i. S. des Art. 6 Nr. 7 RVerf. auch das Funkwesen gehörte. Telegraphenanlagen, Funkanlagen und die ebenfalls in Art. 6 Nr. 7 RVerf. erwähnten Fernsprechanlagen sind in § 1 FAG lediglich zu dem Oberbegriff „Fernmeldeanlagen“ zusammengefaßt worden. Alles, was zur Regelung der im § 1 FAG festgelegten Fernmeldehoheit des Reiches erforderlich ist, bezeichnet man seit dem Inkrafttreten des FAG als „*Fernmeldewesen*“. Die Verwaltungszuständigkeit der DRP zur Festsetzung der Verleihungsbedingungen (§ 2 Abs. 2 FAG) folgt aus Art. 88 Abs. 1 RVerf., wonach auch die administrative Regelung des Telegraphenwesens ausschließlich Sache des Reiches ist.

3. Die Finanzierung des Rundfunks im Reich

Nach § 1 der „VO zum Schutze des Funkverkehrs“ vom 24. 3. 1924 durften Funkanlagen — und zwar Sendeeinrichtungen wie Empfangseinrichtungen — nur mit Genehmigung der Reichstelegraphenverwaltung errichtet und betrieben werden. Auf dieser Grundlage erhob die DRP für die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen eine Gebühr von 2,— RM im Monat. Die Verpflichtung zur Zahlung dieser Gebühr war in den Bedingungen zur Verleihung des Rundfunkempfangsrechts enthalten, die in der vom RPM erlassenen „Bekanntmachung über den Unterhaltungsrundfunk“ vom 24. 8. 1925 (Amtsblatt RPM S. 443) festgelegt waren (vgl. *Schuster*, S. 317). Die Gebührenpflicht der Rundfunkhörer war also eine Bedingung der Verleihung des Rundfunkempfangsrechts³⁴. War bis dahin eine gesetzliche Bestimmung über die Berechtigung der DRP zur Erhebung von Rundfunkempfangsgebühren nicht vorhanden, so änderte sich dieser Zustand

³⁴ Vgl. auch *Schuster* S. 318 und § 11 der „Bedingungen für die Errichtung sowie den Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen“ bei *Schuster* S. 333.

mit dem Inkrafttreten des FAG. Der bis dahin nur in der Verwaltungspraxis der DRP gebrauchte Begriff der „Verleihungsbedingungen“ findet in § 2 Abs. 2 FAG seinen gesetzlichen Niederschlag. Da diese Vorschrift keine Beschränkungen hinsichtlich der inhaltlichen Zulässigkeit der Verleihungsbedingungen anordnet, gibt § 2 Abs. 2 FAG der bis dahin jahrelang geübten Verwaltungspraxis der DRP die gesetzliche Sanktionierung. Letzte Zweifel werden durch die Vorschriften des § 9 Abs. 2 FAG ausgeräumt, die von der Zulässigkeit zur Erhebung „von Beträgen, die für die Erteilung einer Verleihung, für die Ausübung von Rechten aus ihr oder für die Verletzung von Verleihungsbedingungen zu zahlen sind“, ausgeht. Danach kann also kein Zweifel darüber bestehen, daß die Erhebung der Rundfunkgebühren kraft Gesetzes zu den Verleihungsbedingungen gehörte und für die Erteilung der Verleihung sowie für die Ausübung von Rechten aus ihr zu entrichten war. Hinsichtlich der Rechtsnatur der „Rundfunkgebühren“ äußert sich das Gesetz nicht. Jedenfalls kann aber aus dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 FAG, der ohne jede rechtliche Wertung von „Beträgen“ spricht, nicht gefolgert werden, daß diese Bestimmung den Gebührencharakter dieser Beträge verneine. Aus der Gesamtfassung des § 9 FAG ergibt sich vielmehr, daß das Gesetz diese Beträge von den „Gebühren der DRP aus der Benutzung ihrer Fernmeldeanlagen“ unterscheidet und gleichwohl die Vorschriften über die Beitreibung von Postgebühren für anwendbar erklärt. Die Rundfunkgebühren waren also keine „Benutzungsgebühren, wie sie auf Grund der Fernsprech- oder Telegraphenordnung beim Benutzen des (Vermerk des Verfassers: posteigenen) Fernsprechers oder der Aufgabe eines Telegramms entstehen“³⁵. Hinsichtlich des Charakters der Rundfunkhörer-Gelder als Gebühren bestanden keine Zweifel. Die Terminologie schwankte zwischen „Genehmigungsgebühren“, „Konzessionsgebühren“, „Lizenzgebühren“ und „Hoheitsgebühren“³⁶.

Von dem Gesamtaufkommen der Rundfunkgebühr behielt die DRP einen Teil zurück zur Deckung der Unkosten, die ihr aus der Gebühreneinziehung, aus der Durchführung des Rundfunkentstörungsdienstes, aus der Schwarzhörerbekämpfung, aus dem Personal- und Materialaufwand beim Sendebetrieb, aus zwischenstaatlichen Verpflichtungen usw. entstanden. Den Restbetrag überwies sie der RRG, der die Verteilung des Gebührenaufkommens auf die ihr angeschlos-

³⁵ So *Schuster* S. 318.

³⁶ Vgl. *Schuster* S. 318, der sich an den Wortlaut des § 9 Abs. 2 FAG hält und feststellt, daß die Verleihungsgebühren „den öffentlichen Abgaben gleichzustellen sind“; *Neugebauer* S. 736 f.; *Smmpher* DVBl. 1951 S. 464.

senen Rundfunkgesellschaften oblag. Die Verteilung wurde ohne Rücksicht auf die Zahl der in den Bezirken der einzelnen Rundfunkgesellschaften registrierten Hörer durchgeführt. Den Verteilungsschlüssel ermittelten die RRG und der Reichsrundfunkkommissar jeweils aus einem Vergleich der Haushaltspläne der einzelnen Rundfunkgesellschaften³⁷.

Die Institution des Reichsrundfunkkommissars wurde im Jahre 1926 durch den RPM geschaffen, der auch die Befugnisse des Rundfunkkommissars bestimmt hat. Die Einsetzung des Rundfunkkommissars diente dem Zweck, die politische Neutralität des Rundfunks zu sichern, die Einflußnahme der Reichsregierung und der Länderregierungen auf den Rundfunk möglichst weitgehend abzufangen und die organisatorische Verselbständigung des Rundfunkwesens gegenüber der übrigen Behördenorganisation sinnfällig zum Ausdruck zu bringen. Der RPM ernannte den Staatssekretär Dr. *Bredow* zum Reichsrundfunkkommissar, dessen Unabhängigkeit vom RP-Ministerium auch nach außen hin durch *Bredows* Entlassung aus den Diensten der DRP unterstrichen wurde³⁸.

II. Der Rundfunk von 1933 bis 1945

Hinsichtlich der technischen Seite des Rundfunks änderte sich auch nach 1933 nichts. Jedoch fiel der Rundfunk als kulturelle Einrichtung durch die „VO des Reichskanzlers über die Aufgaben des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda“ vom 30. 6. 1933 (RGBl. I S. 449) in vollem Umfang in die Zuständigkeit des Propagandaministeriums. In der VO heißt es u. a. wörtlich: „Aus dem Geschäftsbereich des Reichspostministeriums gehen ferner alle bisher dort bearbeiteten Rundfunkangelegenheiten über, soweit sie nicht die technische Verwaltung außerhalb der Häuser der Reichsrundfunkgesellschaften betreffen. In Angelegenheiten der technischen Verwaltung ist der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda so weit zu beteiligen, als es die Durchführung seiner eigenen Aufgaben notwendig macht, vor allem bei der Festsetzung der Verleihungsbedingungen für Rundfunkanlagen und der Gebührenregelung“³⁹. Das Propagandaministerium übertrug das Vermögen der Rundfunkgesellschaften auf die RRG. Die Programmgestaltung des Einheitsrundfunks wurde vom Propagandaministerium gelenkt. Von den Rundfunkgebühren mußte die DRP 50 % unmittelbar an das Propagandaministerium abführen. Dieses überwies einen Teil der Rund-

³⁷ *Bredow*, Neuregelung S. 5.

³⁸ *Schuster* S. 313 f.

³⁹ Bei *Schuster* S. 320.

funkgelder an die RRG, der Rest floß den sonstigen Propagandafonds zu⁴⁰.

§ 3

Der gegenwärtige Stand der Organisation des deutschen Rundfunks

I. Allgemeiner Überblick

Nach der erwähnten Zwischenperiode in den ersten Besatzungsjahren, in der die Reichssender von den Militärregierungen betrieben wurden, brachten die Anordnungen der Besatzungsmächte eine völlige Umwandlung der Grundlagen der deutschen Rundfunkordnung. Die rundfunkpolitische Auffassung der Besatzungsmächte fand in einer „Weisung der Amerikanischen Militärregierung an die Bizonale Verwaltung für Post- und Fernmeldewesen“ vom 21. 11. 1947⁴¹ ihren Ausdruck:

„Es ist die grundlegende Politik der US-Militärregierung, daß der entscheidende Einfluß auf die Mittel der öffentlichen Meinungsbildung wie Presse und Rundfunk diffus verteilt sein soll und von jeder Regierungseinwirkung freigehalten werden soll. Dementsprechend wird in der US-Zone die Deutsche Post von der Beteiligung am Rundfunk ausgeschlossen mit Ausnahme folgender Aufgaben:

- a) Einziehung der Rundfunkgebühren nach Bestimmungen der Landesregierung als zentrale Gebührenstelle;
- b) Schaltung der erforderlichen Rundfunkleitung;
- c) Unterhaltung eines Rundfunkentstörungsdienstes.“

Nach Ziff. 2 der Weisung waren bis zum 15. 12. 1947 alle Rundfunksender der DP an die Landesregierungen Hessen, Bayern und Württemberg-Baden „zur Benutzung für die gegenwärtige und künftige Landesrundfunkorganisation unabhängig von ihrer künftigen Rechtsform zu übergeben“.

In konsequenter Durchführung ihrer Rundfunkpolitik haben die Besatzungsmächte entweder selbst die Organisation des Rundfunks bestimmt — so die britische und die französische Militärregierung — oder die Länder zur Regelung des Rundfunkwesens ermächtigt — so die Amerikanische Militärregierung auf Grund der eben zitierten „Weisung“. Darauf dürfte es auch zurückzuführen sein, daß jedes Land der amerikanischen Zone einschließlich Bremen eine eigene Rundfunkanstalt errichtet hat, während zur Rundfunkversorgung der britischen und französischen Zone jeweils nur eine zentrale Rund-

⁴⁰ Vgl. *Schuster* S. 319 f; *Bredow*, Neuregelung S. 6.

⁴¹ Abgedruckt in *Arch.* 1949 S. 535.

funkanstalt gegründet worden ist. So liegt heute der deutsche Rundfunk in den Händen von sechs Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts. Hinzu kommt der Besatzungssender „RIAS Berlin“. Als siebente Rundfunkanstalt ist inzwischen der „Berliner Rundfunk“ gegründet worden.

Der gegenwärtige Stand der Rundfunkordnung ist in erster Linie unter dem Gesichtspunkt zu untersuchen, inwieweit das nach 1945 ergangene Rundfunkrecht in die früher dem Reich als Träger der Funkhoheit zustehenden Kompetenzen eingegriffen hat und welche organisatorischen Maßnahmen die Rundfunkgesetze zur Sicherung der „Rundfunkfreiheit“ getroffen haben⁴².

II. Die rundfunkrechtlichen Bestimmungen der Besatzungsmächte und der Länder und ihre Einwirkungen auf die Funkhoheit des Reiches

Das FAG ist durch die Vorschriften der Besatzungsmächte und der Länder expressiv verboris weder aufgehoben noch abgeändert worden. Dagegen greifen die nach 1945 erlassenen Rundfunkvorschriften mehr oder weniger weitgehend in die auf den Rundfunk bezogene Funkhoheit ein. Durch Besatzungsrecht und durch auf Ermächtigung der Besatzungsmächte gestütztes Länderrecht als jüngerer Recht sind die Bestimmungen des FAG, soweit sie sich auf das Rundfunkwesen beziehen, weitgehend ersetzt worden. Insbesondere sind die der DRP nach §§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 2 FAG zur Ausübung des Funkhoheitsrechts zustehenden Rechte, soweit sie sich auf den Rundfunk erstrecken, weitgehend beseitigt worden.

So sind zunächst durch besatzungsrechtliche Bestimmungen die ehemals im Eigentum des deutschen Reiches, Sondervermögen Reichspost, stehenden Rundfunksendeanlagen den deutschen Rundfunkanstalten übereignet worden⁴³. Vorschriften über einen Vermögensausgleich zwischen den Rundfunkanstalten und der DP enthält nur die VO 188 der Französischen Militärregierung⁴⁴.

Die Rundfunkanstalten haben die Befugnis zur Errichtung und zum Betrieb der Rundfunksendeanlagen nicht durch einen Verleihungsakt der Post- und Fernmeldeverwaltung (§ 2 Abs. 2 FAG),

⁴² Da durch eine Anführung der ebenso zahlreichen wie unübersichtlichen Fundstellen die Übersichtlichkeit der nachfolgenden Darstellung leiden würde, erlaubt sich der Verfasser, hinsichtlich der rundfunkrechtlichen Bestimmungen der Besatzungsmächte und Länder auf die Textsammlung von *Lüders*, Presse- und Rundfunkrecht S. 147 ff. hinzuweisen.

⁴³ Die Bestimmungen sind abgedruckt bei *Lüders*, Presse- und Rundfunkrecht S. 257 ff.

⁴⁴ A.a.O. S. 261.

sondern durch Anordnungen der Besatzungsmächte oder durch auf besatzungsrechtliche Ermächtigung beruhende Landesgesetze erhalten.

Hinsichtlich der ebenfalls in § 2 FAG geregelten Verleihung der Rundfunkempfangsbefugnis sind unterschiedliche Regelungen ergangen: Nach Art. 3 der VO 118 der Britischen Militärregierung über die Errichtung des NWDR erhebt die BP von jedem in der britischen Zone angemeldeten Rundfunghörer eine monatliche Gebühr von 2,— DM. Die Befugnis über die Verwendung des Gebührenaufkommens ist jedoch der BP entzogen. Vielmehr fließt das gesamte Gebührenaufkommen bis auf einen durch Vereinbarung zwischen dem NWDR und der BP festzusetzenden Anteil für die BP, der aber 25 % nicht übersteigen darf, an den NWDR. Art. 32 der SWF-Verordnung 187 der Französischen Militärregierung ließ es bei der bisherigen Regelung über die Gebührenerhebung bewenden und bestimmte lediglich, daß die von den Hörern erhobene Rundfunkgebühr zur Deckung der Unkosten des SWF zu verwenden sei. Der Anteil der BP an dem Gebührenaufkommen wurde durch Vereinbarung zwischen der BP und dem SWF festgesetzt.

Die Besatzungsvorschriften der britischen und französischen Zone lassen es also bei dem in § 2 Abs. 2 FAG geregelten Zustand bewenden, wonach die DRP berechtigt ist, die Befugnis zur Unterhaltung von Rundfunkempfangsanlagen unter bestimmten Bedingungen zu verleihen. Das ebenfalls auf § 2 Abs. 2 FAG beruhende Recht der DRP, für die Verleihung und für die Ausübung von Rechten aus ihr Gebühren zu erheben, schränken sie insoweit ein, als sie die BP grundsätzlich verpflichten, das Gebührenaufkommen an die Rundfunkanstalten abzuführen.

In weit stärkerem Umfang greifen die Rundfunkgesetze der Länder der amerikanischen Zone in das zur Funkhoheit des Reiches gehörende Recht zur Verleihung der Rundfunkempfangsbefugnis ein. Das bayrische Rundfunkgesetz überträgt dieses Recht auf die Rundfunkanstalt „Der Bayrische Rundfunk“ und bestimmt, daß der „Bayrische Rundfunk“ die Rundfunkgebühren durch die BP einziehen lassen kann⁴⁵. Das Bayrische Rundfunkgesetz hat aus der Übernahme der Vorschriften des § 2 FAG die Konsequenz gezogen, auch eine der Vorschrift des § 15 FAG gleichlautende Strafbestimmung aufzunehmen (§ 14 a). § 14 des Bremischen Rundfunkgesetzes bezeichnet die monatliche Rundfunkgebühr als ein „Entgelt für die Sendungen“. Dieser Zusatz deutet darauf hin, daß der bremische Gesetzgeber die Rundfunkgebühr als eine Benutzungsgebühr, d. h.

⁴⁵ § 13 i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 17. 3. 1950.

als Gegenleistung für die Nutzung der Rundfunkanstalt „Radio Bremen“ ansieht. Ob das Gesetz der Rundfunkanstalt auch die Ausübung des Funkhoheitsrechts, soweit es die Errichtung und den Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen anbelangt, übertragen will, ist nicht klar ersichtlich. Daraus, daß § 14 Abs. 4 die „Zulassung“ von Rundfunkempfangsanlagen der BP überläßt, kann gefolgert werden, daß auch das Recht zur Verleihung des Betriebsrechts bei der BP belassen werden sollte. Einen ähnlichen Weg, wie ihn § 13 n. F. des Bayrischen Rundfunkgesetzes beschreitet, gehen das Hessische und Württemberg-badische Rundfunkgesetz. Während nun § 13 n. F. des Bayrischen Rundfunkgesetzes für Rundfunkanlagen eine der Vorschrift des § 2 FAG gleichlautende Vorschrift enthält, lautet § 17 des Hessischen Rundfunkgesetzes: „(1) Das nach dem Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 (RGBl. 1928 I S. 8 ff.) dem Reichspostminister zustehende Recht, die Befugnis zum Betrieb einer Fernmeldeanlage zu verleihen, wird für Rundfunkempfangsgeräte, die im Lande Hessen in Betrieb genommen werden sollen, auf den Hessischen Rundfunk übertragen.“ Nach § 5 n. F. des Württemberg-badischen Rundfunkgesetzes werden die auf dem Gebiet des Rundfunks nach dem FAG und den dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen dem RPM und der DRP zustehenden Rechte, insbesondere das Recht, die Befugnis zum Betrieb einer Fernmeldeanlage zu verleihen, für Rundfunkempfangsanlagen auf den „Süddeutschen Rundfunk“ übertragen. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 steht das Recht zur Festsetzung der Verleihungsbedingungen der Landesregierung zu. Außerdem erklärt § 6 n. F. die Strafbestimmungen der §§ 15 ff. FAG für anwendbar. Schließlich bestimmt § 17 Abs. 2 des Hessischen Rundfunkgesetzes übereinstimmend mit § 5 Abs. 2 des Württemberg-badischen Rundfunkgesetzes, daß die Rundfunkanstalten „unter der Bedingung, daß der Benutzer eine Gebühr von 2,— DM im Monat entrichtet, jedermann das Recht zu verleihen haben, ein Rundfunkempfangsgerät in Betrieb zu nehmen“. Beide Gesetze übertragen also einerseits den Rundfunkanstalten die auf Rundfunkempfangsanlagen beschränkte Ausübung des Funkhoheitsrechts und damit auch das Recht zur Erhebung von „Verleihungsgebühren“, behandeln aber gleichwohl die „Rundfunkgebühr“ als Benutzungsgebühr.

Die Frage, in welchem Umfang das FAG noch gilt, und die damit unmittelbar zusammenhängende Frage, ob durch die Umgestaltung des Rundfunks seit 1945 die Fernmeldehoheit des Reichs für den Bereich des Rundfunks untergegangen und auf wen sie übergegangen ist, ist umstritten.

Die Diskussion über diese Fragen entstand anlässlich der Untersuchung der Anwendbarkeit des § 15 FAG auf Rundfunkteilnehmer in der Amerikanischen Zone⁴⁶. Nach Ansicht des LAG Stuttgart ist das Fernmeldehoheitsrecht des Reiches oder des Bundes durch die in Württemberg-Baden geltenden Rundfunkbestimmungen durchbrochen worden und auf dem Gebiet des Unterhaltungsrundfunks erloschen. Dem tritt *Giese* in einer ablehnenden Anmerkung mit der Begründung entgegen, daß die Funkhoheit lediglich das staatsrechtliche Subjekt gewechselt habe, vom Reich auf die Besatzungsmächte, von diesen (teilweise) auf die Länder übergegangen und schließlich gemäß Art. 73 Nr. 7 GG beim Bund gelandet sei. Das OLG Stuttgart hob die Entscheidung des LG Stuttgart mit der Begründung auf, daß die Änderungen des FAG nur die Ausübung des Funkhoheitsrechts, nicht die Funkhoheit selbst betreffen⁴⁷. Dagegen vertritt *Moser* die Auffassung, daß das Funkhoheitsrecht des Reiches infolge der Rechtsentwicklung nach 1945 eingeschränkt durch Gesetz Nr. 5 der AHK auf die Länder der Amerikanischen Zone übergegangen ist. Zur Rechtfertigung seiner These führt er aus: Ein Hoheitsrecht beruhe darauf, daß der Staat es durch einen Gesetzgebungsakt für sich beanspruche. Art. 73 Nr. 7 GG gebe dem Bund die technische Rundfunkhoheit nur als Macht, sie für sich zu beanspruchen, nicht als vollendete Tatsache; auch die Fortgeltung des FAG auf Grund der Artikel 123, 124 GG begründe noch nicht die Rundfunkhoheit des Bundes, da durch die spätere Spezialgesetzgebung der Besatzungsmächte und Länder die Rundfunkhoheit aus dem FAG herausgenommen worden sei.

Diese Auffassung ist nicht richtig. Das Reich hatte in den Telegraphengesetzen und zuletzt im FAG die Funkhoheit für sich beansprucht. Selbst wenn die Länder auf Grund besatzungsrechtlicher Ermächtigung nicht nur Ausüßer, sondern auch Träger der Funkhoheit geworden wären — nach der Sendeseite haben sich die Besatzungsmächte die Funkhoheit gemäß Art. 3 AHKG 5 bis heute vorbehalten — wäre die Funkhoheit nach Art. 73 Nr. 7 GG, der dem Bund die ausschließliche Zuständigkeit für das gesamte Fernmeldewesen verleiht, auf den Bund übergegangen. Art. 73 Nr. 7 GG beseitigt die Zuständigkeit der Länder zur Regelung des Fernmeldewesens, „ohne daß der Bund die Materie bereits geregelt zu haben braucht“⁴⁸. Auf dem Gebiete des Fernmeldewesens vor dem Zusammentritt des Bundestags geschaffenes Besatzungs- und Länderrecht wird gemäß Art. 124, 123 GG innerhalb seines Geltungsbereichs Bundesrecht. Soweit

⁴⁶ Vgl. LG Stuttgart in NJW 51 S. 43.

⁴⁷ JZ 1951 S. 117.

⁴⁸ *Sympher*, GVBl. 1951 S. 467.

in den nach dem ersten Zusammentritt des Bundestags erlassenen Änderungsgesetzen zum Bayrischen, Württemberg-badischen Rundfunkgesetz sowie im Staatsvertrag über den SWF Gegenstände des Fernmeldewesens geregelt sind, sind diese Vorschriften nichtig, da Bundesrecht nicht durch Landesrecht abgeändert werden kann⁴⁹. Der Umfang der Verfassungswidrigkeit dieser Gesetze kann erst festgestellt werden, wenn klargestellt ist, inwieweit das Rundfunkwesen unter den in der Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG enthaltenen Begriff des „Fernmeldewesens“ fällt. Das muß einer besonderen Untersuchung vorbehalten bleiben.

III. Die innere Organisation der Rundfunkanstalten in den geltenden Rundfunkgesetzen

In ihrer inneren Organisation unterscheiden sich die bestehenden Rundfunkanstalten nur unwesentlich voneinander. Sie sind in ihrer Verfassung ausgestaltet entsprechend den Weisungen der Besatzungsmächte, den deutschen Rundfunk in völliger Unabhängigkeit vom Staat zu organisieren.

1. Die materiell-rechtlichen Vorschriften über die Programmgestaltung

Mit Ausnahme der britischen VO 118 über die Errichtung des NWDR setzen alle Rundfunkgesetze vor die organisatorischen Vorschriften einen Katalog materiell-rechtlicher Vorschriften über die Programmgestaltung. Zu diesen Vorschriften gehören einmal oberste „Grundsätze“ oder „Richtlinien“ für die Programmgestaltung, die mehr den Charakter deklaratorischer Zielsetzungen haben. Als Beispiel mögen die obersten Leitgedanken des Bayrischen Rundfunkgesetzes angeführt werden: „Die Sendungen des Bayrischen Rundfunks dienen der Unterhaltung und Belehrung. Sie sollen von demokratischer Gesinnung, von kulturellem Verantwortungsbewußtsein, von wahrhafter Menschlichkeit und von unbestechlicher Objektivität getragen sein“ (§ 3 Abs. 1). In Weiterführung dieser Linie programmiert das Bremische Rundfunkgesetz: „Der Rundfunk hat sich mit allen Kräften für die Ideale von Freiheit, Gerechtigkeit, Wahrheit, Duldsamkeit und Achtung vor der einzelnen Persönlichkeit einzusetzen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 3). Der Gebrauch solch starker Worte findet seine Erklärung in der Reaktion der demokratischen Parlamente auf den Mißbrauch, den das vorangegangene totalitäre Regime mit dem Instrument Rundfunk getrieben hatte. Haben solche „demo-

⁴⁹ Vgl. auch *Lüders*, Zuständigkeit S. 69 f.; *Huber* S. 177; *Schuster*, Unterhaltungsrundfunk S. 329; *Giese*, DÖV 1953 S. 587 ff.; *Kämmerer*, DÖV 1950 S. 432; *Aubert*, DVBl. 1950 S. 523.

kratischen Rütli-Schwüre⁵⁰ auch kaum praktische Bedeutung, so mahnen sie doch die verantwortlichen Rundfunkorgane an die ihnen treuhänderisch übertragene hohe Verantwortung und leiten über zu den weiteren materiell-rechtlichen Programmvorschriften, die letztlich alle auf diese Grundsätze zurückzuführen sind. Diese in allen Rundfunkgesetzen im wesentlichen gleichlautenden Richtlinien dienen teils der Sicherung, teils der Einschränkung der in Art. 5 GG niedergelegten Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung, Meinungsverbreitung und Berichterstattung durch den Rundfunk. So verpflichten Rundfunkgesetze die Intendanten der Rundfunkanstalten, den Landesregierungen, den politischen Parteien „im Rahmen des Landesmaßstabs“, den Kirchen und anerkannten Weltanschauungsgemeinschaften, den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen in zweckentsprechenden und gleichen Sendezeiten angemessen zu vertreten (vgl. statt aller § 6 Abs. 1 des Staatsvertrags über den SWF). Dienen diese Grundsätze der Gewährleistung einer freien Meinungsverbreitung, so schränken die weiteren Vorschriften über die Programmgestaltung die Grundrechte des Art. 5 GG ein. So ist in einigen Rundfunkgesetzen den Landesregierungen ausdrücklich das Recht verliehen, Gesetze, Verordnungen und andere wichtige Mitteilungen kostenlos bekanntzugeben. Als wesentlichste Schranke i. S. des Art. 5 Abs. 2 GG, die auf Grund der technischen Eigenart des Rundfunks einer besonderen Ausgestaltung bedurfte, regeln die Rundfunkgesetze die Berichtigungspflicht für den Fall der Verbreitung wahrheitswidriger Mitteilungen. In Anlehnung an § 11 des Pressegesetzes wird es in einigen der Rundfunkgesetze den Rundfunkanstalten zur Pflicht gemacht, auf Verlangen des Betroffenen die Gegendarstellung möglichst im Rahmen der nächsten, für denselben Hörerkreis bestimmten Sendung und — falls eine solche Sendung nicht innerhalb einer Woche vorgesehen ist — spätestens am übernächsten Tag nach Eingang der Gegendarstellung zu einer gleichwertigen Sendezeit durchzuführen⁵¹. Weiter werden die Rundfunkanstalten angewiesen, Nachrichten von Kommentierungen und Stellungnahmen zu trennen. Einige Rundfunkgesetze machen es den Rundfunkanstalten zur Pflicht, nach Möglichkeit beim Nachrichtendienst nur solches Material zu benutzen, das von freien und unabhängigen Nachrichtenagenturen oder aus solchen Quellen stammt, von denen angenommen werden kann, daß sie einen objektiven Standpunkt einnehmen.

⁵⁰ So *Loehning*, Neuordnung S. 11.

⁵¹ Hinsichtlich der Einzelheiten der Rundfunkberichtigung und der Probleme, die sich aus der Durchsetzbarkeit des Rechts auf Gegendarstellung ergeben, vgl. *Greiff*, NJW 1950 S. 761 ff.

2. Die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorschriften.

Für die innere Organisation der Rundfunkanstalten diente der „Vorschlag für ein Rundfunkgesetz“ zum Vorbild, den *Bredow* im Jahre 1947 den Länderregierungen der Amerikanischen Zone unterbreitet hat⁵². Aus diesem Entwurf sind als Organe sämtlicher Rundfunkanstalten der Intendant und der Verwaltungsrat übernommen worden. Hinsichtlich der Rechtsstellung des Rundfunkrats, beim NWDR des Hauptausschusses, sind die Rundfunkgesetzgeber jedoch einen anderen Weg gegangen. Während *Bredow* den Rundfunkrat gegenüber der Anstalt rechtlich verselbständigen und ihn als Lenkungs- und Überwachungsorgan über die Anstalt stellen wollte, hat der Rundfunkrat (Hauptausschuß) in den Rundfunkgesetzen die Stellung eines Organs der Anstalt erhalten. Sämtliche Rundfunkanstalten haben also drei Organe:

den Rundfunkrat,
den Verwaltungsrat und
den Intendanten;

beim „Süddeutschen Rundfunk“ besteht das ausführende Organ aus dem Intendanten und der Geschäftsleitung, zu letzterer gehören der Intendant und die Geschäftsführer (§ 3 des Württ.-bad. Rundfunkgesetzes). Die Zusammensetzung, die Wahl, der Aufgabenbereich der Organe und die Willensbildung innerhalb der Rundfunkanstalten sind in den einzelnen Rundfunkgesetzen nicht einheitlich geregelt.

Hinsichtlich der Zusammensetzung, nicht jedoch hinsichtlich des Aufgabenbereichs der Rundfunkräte ist der von *Bredow* vorgeschlagene Grundsatz übernommen worden, wonach der Rundfunk eine „Vertretung der Öffentlichkeit auf dem Gebiet des Rundfunks“ ist. Den Rundfunkräten gehören teils Vertreter der Landesregierungen und der Parlamente, teils nur Vertreter der Parlamente sowie Vertreter religiöser, wirtschaftlicher, kultureller und sportlicher Organisationen und Verbände an. Die Mitglieder der Verwaltungsräte bestehen zu einem kleinen Teil aus Vertretern der Länder, in der Mehrzahl werden sie vom Rundfunkrat gewählt. Es ist Vorsorge getroffen, daß die Ländervertreter die übrigen Mitglieder in keinem Fall „majorisieren“ können. Der Intendant wird teils vom Rundfunkrat allein, teils vom Rundfunkrat und vom Verwaltungsrat gemeinsam gewählt.

Neben den bereits genannten Wahlaufgaben besteht die Aufgabe des Rundfunkrats darin, die Programmgestaltung durch den Intendanten daraufhin zu überwachen, daß dieser die materiellen Vorschriften über die Programmbildung einhält. Außerdem haben die

⁵² Abgedruckt bei *Schuster*, Unterhaltungsrundfunk S. 333 f.

Rundfunkräte das Recht zur Beratung des Intendanten in Fragen der Programmgestaltung. Der Hauptausschuß des NWDR ist ein reines Wahlgremium.

Die Grundaufgabe des Verwaltungsrats ist die Kontrolle der allgemeinen Wirtschaftsführung.

Im übrigen enthalten die Rundfunkgesetze Verfahrensvorschriften über den Zusammentritt und die Beschlußfassung der Aufsichtsorgane sowie materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Vorschriften über die Abberufung des Intendanten. Abweichend von den übrigen Rundfunkgesetzen beschränkt das Hessische Rundfunkgesetz die Abberufung des Intendanten nicht auf die Fälle, in denen ein wichtiger Grund oder eine grobe Pflichtverletzung des Intendanten vorliegt, sondern bestimmt ganz allgemein, daß die Anstalt jederzeit auf die Dienste des Intendanten verzichten kann (§ 16 Abs. 5). Abgesehen vom Staatsvertrag über den SWF und von der Satzung des NWDR treffen die übrigen Rundfunkgesetze keine Bestimmung darüber, welche Rechtsfolgen sich an die Beanstandung der Programmgestaltung oder der Geschäftsführung durch den Rundfunk- oder den Verwaltungsrat knüpfen. Offenbar lassen es die Rundfunkgesetze bei den Vorschriften über die Abberufung des Intendanten aus wichtigem Grund oder wegen grober Pflichtverletzung bewenden. Die Satzungen der Rundfunkanstalten unterwerfen lediglich eine Reihe besonders wichtiger Rechtsgeschäfte der Zustimmung des Verwaltungsrats.

Die Rundfunkgesetze haben sämtlichen Instituten den Charakter einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts und außerdem das Recht der Selbstverwaltung verliehen. Das Hessische Rundfunkgesetz und die britische VO 118 bestimmen außerdem, daß die Rundfunkanstalten nicht der Staatsaufsicht unterliegen. Auch die übrigen Rundfunkgesetze gehen offensichtlich davon aus, daß für eine Staatsaufsicht neben der Beaufsichtigung durch Rundfunkrat und Verwaltungsrat kein Platz mehr ist. Lediglich der Staatsvertrag über den SWF räumt den vertragschließenden Ländern die Legalitätskontrolle über die Organe der Rundfunkanstalt ein und gewährt ihnen ein Beanstandungsrecht. Im Falle der Nichtbefolgung der Beanstandung ist jedes Land berechtigt, vor dem Oberverwaltungsgericht von Rheinland-Pfalz Klage zu erheben (§ 21 des Staatsvertrags).

IV. Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik

Zur Zeit gibt es in der Bundesrepublik keine übergeordnete Rundfunkgemeinschaft, in die die bestehenden Rundfunkanstalten eingegliedert sind. Es besteht lediglich ein loser Zusammenschluß der Rund-

funkanstalten in der „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“⁵³.

Die Rundfunkanstalten gehen in der Arbeitsgemeinschaft also nur eine sehr lockere Bindung ein. Dies geht aus dem Erfordernis der Einstimmigkeit bei der Beschlußfassung, aus dem kurzfristigen turnusmäßigen Wechsel in der Geschäftsführung und der leichten Austrittsmöglichkeit hervor. Der Aufgabenkreis ist gering, wenn man ihn mit dem der RRG vergleicht. Der Arbeitsgemeinschaft obliegt nicht einmal die Vertretung der angeschlossenen Rundfunkanstalten im Welt-rundfunkverein. Von Befugnissen der Arbeitsgemeinschaft gegenüber den Rundfunkanstalten kann man nicht sprechen, da die der Arbeitsgemeinschaft übertragenen Aufgaben in der Hauptsache der Wahrnehmung der Interessen der Rundfunkanstalten gegenüber Dritten dienen sollen.

V. Pläne der Rundfunkanstalten für die Lösung überregionaler Gemeinschaftsaufgaben

In Reaktion auf den im Bundestag am 18. 3. 1953 eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks“⁵⁴ haben die Vertreter der Rundfunkanstalten auf der Tagung der Arbeitsgemeinschaft in Hannover vom 24./27. März 1953 zwei Vertragsentwürfe zur Regelung des Fernseh- und Kurzwellendienstes sowie einen Entwurf zur Neufassung der Satzung der Arbeitsgemeinschaft ausgearbeitet.

Die Neufassung der Satzung der Arbeitsgemeinschaft enthält Bestimmungen über einen Finanzausgleich unter den Rundfunkanstalten und löst den Grundsatz der einstimmigen Beschlußfassung durch eine, allerdings sehr modifizierte Mehrheitsabstimmung ab.

In dem Fernsehvertragsentwurf verpflichten sich die Rundfunkanstalten, das deutsche Fernsehprogramm gemeinsam durchzuführen. Zur Zusammensetzung des Fernsehprogramms soll ein gemeinsamer Programmausschuß gebildet werden. Der Entwurf sieht ferner einen Schlüssel zur Verteilung der sogenannten „Pflichtbeiträge“ der Rundfunkanstalten zum Fernsehprogramm vor. Danach hat z. B. der NWDR einen Pflichtbeitrag von 50 %, der Bayrische Rundfunk einen solchen von 20 % zu leisten. Eine gemeinsame Finanzierung findet nicht statt. Es besteht keine Verpflichtung der einzelnen Rundfunkanstalten zur Übernahme des Gemeinschaftsprogramms, da jede

⁵³ Vgl. die Vereinbarung der Intendanten der Rundfunkanstalten über die Errichtung der Arbeitsgemeinschaft vom 9. 6. 1950, abgedruckt bei Lüders, Presse- und Rundfunkrecht S. 144 ff.

⁵⁴ Abgedruckt bei Lüders, Zuständigkeit S. 88 ff.

Rundfunkanstalt auf das „Deutsche Fernsehprogramm“ verzichten und es insoweit durch einen eigenen Beitrag ersetzen kann. Die Verpflichtung zur Lieferung des Pflichtbeitrags kann durch Geldleistung in Höhe eines bestimmten Hundertsatzes vom Fernsehgebührenaufkommen abgelöst werden. Auch dieser Entwurf ist nach alledem aus dem Wunsch der Rundfunkanstalten geboren, möglichst keinen noch so kleinen Teil ihrer „Souveränität“ auf eine höhere Gemeinschaft zu übertragen.

Nach dem Entwurf eines „Vertrages über die Errichtung eines gemeinschaftlichen Kurzwellenprogramms der deutschen Rundfunkanstalten“ soll im Kurzwellenbereich für die außereuropäischen Länder unter dem Namen „Deutsche Welle“ ein gemeinschaftliches Programm für die in Osterloog befindlichen Kurzwellenstrahler des NWDR ausgesendet werden.

Außerdem haben die Rundfunkanstalten auf der erwähnten Tagung der Arbeitsgemeinschaft einen Entwurf zu einem Bundesrundfunkgesetz und einen Entwurf zu einer Ländervereinbarung über den Rundfunk in der Bundesrepublik ausgearbeitet. In diesen Entwürfen tritt die Auffassung der Rundfunkanstalten zutage, daß die Rundfunkkompetenz des Bundes sich darauf beschränke, den bestehenden Rundfunkanstalten, denen die alleinige Sendebefugnis zustehe, die der Bundesrepublik nach den internationalen Verträgen jeweils zugeteilten Rundfunkfrequenzen zuzuweisen⁵⁵.

§ 4

Die Abgrenzung der Rundfunkkompetenzen in der Bundesrepublik

I. Einführung

Im Bundesstaat regelt sich die Abgrenzung der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit zwischen dem Bund und den Gliedstaaten ausschließlich nach den Zuständigkeitsnormen der Bundesverfassung. Das GG trifft für das Rundfunkwesen keine ausdrückliche Kompetenzregelung. Es kennt zwar den Begriff Rundfunk und erwähnt ihn in dem Grundrechtsartikel über die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG). In den Zuständigkeitsnormen der Art. 70 ff. und Art. 83 ff. GG erscheint jedoch das Wort „Rundfunk“ nicht mehr. Giese und Moser haben bereits überzeugend dargelegt, daß sich die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Rundfunkwesens — die

⁵⁵ Die genannten Entwürfe sind Anlagen zu einer nicht veröffentlichten Stellungnahme des „Bayrischen Rundfunks“ zur Neuregelung des Rundfunkwesens vom 8. April 1953.

Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG soll hier nicht berücksichtigt werden — nicht aus dem sachlichen Zusammenhang zwischen dem Rundfunkwesen und einem der in den Gesetzgebungskatalogen genannten Stoffgebiete herleiten läßt⁵⁶. Bei einer Durchsicht der Zuständigkeitskataloge fällt die Zuständigkeitsnorm des Art. 75 Nr. 2 GG ins Auge. Es erscheint seltsam, daß dem Bund eine Rahmengesetzgebung nur über die beiden anderen Publikationsorgane, die Presse und den Film, nicht aber über den Rundfunk als das noch bedeutendere und gefährlichere Instrument der Massenbeeinflussung zugewiesen worden ist. Dieser Umstand ist ein wichtiges Indiz dafür, daß die Gesetzgebungszuständigkeit für das Rundfunkwesen in einem der übrigen Kompetenzkataloge geregelt ist. Aus der rechtshistorischen Betrachtung der Rundfunkordnung in Deutschland, in der der Begriff „Fernmeldewesen“ eine große Rolle spielt, sowie aus der Entstehungsgeschichte des Art. 73 Nr. 7 GG geht hervor, daß diese Vorschrift die Norm für die Rundfunkkompetenz trägt. Rundfunkwesen und Fernmeldewesen sind also die beiden Materien, die es zu vergleichen gilt; soweit sie sich decken, reicht die Rundfunkkompetenz des Bundes.

II. Artikel 73 Nr. 7 GG und das FAG

1. Fernmeldewesen und FAG

Nach Artikel 73 Nr. 7 GG hat der Bund die ausschließliche Zuständigkeit für das Post- und Fernmeldewesen. Das GG enthält sich jeder Erläuterung des Begriffs Fernmeldewesen und setzt die allgemeine Kenntnis dieses Rechtsbegriffs voraus. Unter Fernmeldewesen ist also alles das zu begreifen, was zur Zeit des Inkrafttretens des Grundgesetzes nach allgemeiner Geltung darunter zu verstehen war. Es ist also zunächst nach einer Legaldefinition dieses Rechtsbegriffes zu suchen. Falls eine solche nicht existiert, ist zu untersuchen, welcher Inhalt und welcher Umfang diesem Begriff in der bestehenden Rechtsordnung beigelegt wird.

Die Entstehung des Begriffs fällt mit dem Inkrafttreten des FAG zeitlich und sachlich zusammen. Es ist richtig, daß das FAG nicht vom Fernmeldewesen spricht⁵⁷. Von keiner Seite wird aber ernstlich bestritten, daß der Rechtsbegriff Fernmeldewesen mit dem Inkrafttreten des FAG Eingang in die deutsche Rechtssprache gefunden hat. Das FAG bringt erstmals die Legaldefinition der „Fernmeldeanlage“. Fernmeldeanlagen sind nach § 1 dieses Gesetzes „Telegraphenanlagen für die Übermittlung von Nachrichten, Fernsprechanlagen und Funk-

⁵⁶ Giese, Rundfunkkompetenz, DÖV 1953 S. 589; Moser, Rundfunk und Grundgesetz, JZ 1951 S. 73.

⁵⁷ So Maunz S. 10.

anlagen“. Hier interessiert vor allem der Begriff „Funkanlagen“. Dies sind nach § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG „elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen, bei denen die Übermittlung von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleiter oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlanggeführter Schwingungen stattfinden kann“. Seither begreift man unter Fernmeldewesen alles, was mit der Errichtung und mit dem Betrieb dieser Fernmeldeanlagen zusammenhängt, und unter Funkwesen alles, was mit der Errichtung und dem Betrieb dieser Funkanlagen in Zusammenhang steht. Hier wird also bereits ein Bindeglied zwischen dem Fernmeldewesen und dem Rundfunkwesen sichtbar: das Funkwesen. Ohne damit bereits etwas vorwegzunehmen, kann also festgestellt werden, daß auch der Rundfunk, wenn man von dem Inhalt der Sendung absieht, ebenso wie die Sonderfunkdienste, die sich nicht an „alle“, sondern an einen bestimmten Empfängerkreis wenden, das Funkwesen zum Inhalt hat. Damit ist aber noch nichts für die zur Bestimmung des Kompetenzumfangs zu beantwortende Frage gewonnen, inwieweit das Rundfunkwesen nach den Bestimmungen des FAG unter das Fernmeldewesen fällt.

2. Fernmeldewesen und Rundfunkwesen im Reich

Aus dem Wortlaut des FAG ist wenig für die Beantwortung der zuletzt gestellten Frage zu entnehmen. Diese Tatsache findet ihre Erklärung darin, daß das Rundfunkwesen im Reich niemals gesetzlich geregelt wurde. Wie die geschichtliche Betrachtung über die Entwicklung der Rundfunkordnung gezeigt hat, beruhte die Organisation des Rundfunks in der Weimarer Zeit ausschließlich auf der fiskalischen und administrativen Gestaltung durch den Reichspostminister. Den Bestimmungen des FAG kommt für die Beantwortung der eben gestellten Frage jedoch insofern eine große Bedeutung zu, als die fiskalischen und administrativen Maßnahmen, die von der DRP zur Organisation des Rundfunkwesens getroffen wurden, in den Bestimmungen des FAG ihre gesetzliche Grundlage hatten. Die Befugnis der DRP zur Errichtung und zum Betrieb der Rundfunksendeanlagen ist in den Bestimmungen des § 1 FAG enthalten. Wenn dort bestimmt ist, daß das Recht zum Errichten und Betreiben von Funkanlagen (Funkhoheitsrecht) ausschließlich dem Reich zusteht und von der DRP ausgeübt wird, so gilt dies mangels einer entgegenstehenden Vorschrift auch für die Rundfunksendeanlagen. § 2 FAG stellte es der DRP frei, ob sie die Rundfunksendeanlagen selbst errichten und betreiben oder ob sie das Recht zum Errichten und Betreiben der Rundfunksendeanlagen an Private verleihen wollte. Der Reichspost-

minister ging einen Zwischenweg, indem er die Rundfunktellanlagen durch die DRP errichten und betreiben ließ und den privaten Rundfunkgesellschaften die Benutzung für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks gestattete. Eine ganz besondere Bedeutung für die Ordnung des Rundfunkwesens im Reich kam der Vorschrift des § 2 Abs. 2 FAG zu, wonach die Festsetzung der Verleihungsbedingungen dem Reichspostminister zusteht. Von einer echten Verleihung konnte zwar angesichts der Tatsache, daß die DRP die Sendetätigkeit selbst ausübte, nicht gesprochen werden. An die Stelle der Verleihung trat die Benutzungsgenehmigung, die Stelle der Verleihungsbedingungen nahmen die Genehmigungsbefingungen ein. Jedoch konnte die DRP über den Inhalt dieser Befingungen der Genehmigungsurkunde keinen stärkeren Einfluß auf die Programmgestaltung und die innere Organisation der Programmgesellschaften nehmen, als ihr dies nach § 2 FAG gestattet war. Welchen Inhalt diese Verleihungsbedingungen haben durften, ist dem Gesetzwortlaut nicht zu entnehmen. Jedenfalls beschränkt er den zulässigen Inhalt der Befingungen nicht auf Vorschriften rein technischer Art. Es läßt sich auch nachweisen, daß eine solche inhaltliche Beschränkung nicht dem Willen des Gesetzes entspricht. Bereits vor dem Inkrafttreten des FAG hatte der Reichspostminister, gestützt auf die FunkVO, Befingungen für die „Genehmigung zur Benutzung von Funktellanlagen der DRP für die Zwecke des Unterhaltungsfunks“ festgesetzt, die weit über das technisch Notwendige hinausgingen⁵⁸. Wenn nun, nachdem dieser Rechtszustand unangefochten mehrere Jahre hindurch bestanden hatte, das FAG dem Reichspostminister weiterhin die Befugnis zur Festsetzung der Verleihungsbedingungen ohne jede Einschränkung der inhaltlichen Zulässigkeit zuweist, so kann aus dieser Tatsache nur gefolgert werden, daß es der Wille des Gesetzgebers war, den bisherigen Zustand auch gesetzlich zu sanktionieren. Aus derselben Erwägung ergibt sich weiter, daß das FAG dem Reichspostminister das Recht gibt, für die Verleihung des Rechts zum Errichten und Betreiben einer Rundfunkempfangsanlage eine fortlaufende Rundfunkgebühr zu erheben und über deren Verwendung zu befinden. Wie bereits erwähnt, hatte der Reichspostminister bereits in der „Bekanntmachung über den Unterhaltungsrundfunk“ die Zahlung einer Gebühr in Höhe von 2,— RM monatlich als Befingung der „Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Rundfunkempfangsanlage“ festgesetzt.

§ 9 Abs. 2 FAG knüpft offensichtlich an diese Verwaltungspraxis an und gibt ihr die gesetzliche Grundlage. Von besonderem Interesse

⁵⁸ Vgl. oben S. 20 ff.

ist in diesem Zusammenhang noch die Vorschrift des § 6 FAG. Danach unterliegen Fernmeldeanlagen, also auch die Rundfunksendeanlagen, der Überwachung daraufhin, daß die Verleihungsbedingungen eingehalten werden. In Abs. 3 heißt es dann: „Die Vorschriften für die Überwachung erläßt der Reichspostminister im Einvernehmen mit dem Reichsrat.“ Diese Heranziehung des Reichsrats gibt zu erkennen, daß nach der Ansicht des Gesetzgebers im Rahmen der Überwachung der Sendeanlagen auch Interessen der Länder berührt werden konnten. Ein solches Interesse der Länder an dem Inhalt der Überwachungsvorschriften ist aber nur, jedenfalls aber in erster Linie hinsichtlich der Überwachung der Rundfunksendeanlagen erkennbar. In diesem Zusammenhang kommt der Tatsache Bedeutung zu, daß die Richtlinien für die Programmgestaltung und die Bestimmungen über die Zusammensetzung und die Befugnisse der Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte vom Reichsministerium des Innern gemeinsam mit den Länderregierungen ausgearbeitet und auf Grund einer Vereinbarung zwischen Reichsregierung und Reichsrat in die Genehmigungsbedingungen der DRP als deren Bestandteil aufgenommen wurden.

Als Ergebnis dieser Untersuchung kann also festgehalten werden: Nach den Bestimmungen des FAG umfaßt der Begriff Fernmeldewesen auch das Rundfunkwesen. Die praktische Handhabung des Rundfunkwesens in der Reichsrepublik läßt allerdings erkennen, daß hinsichtlich der Programmbildung und der inneren Organisation der Rundfunkunternehmen ein Mitspracherecht der Länder anerkannt worden ist.

Nun ist aber im Rahmen der Untersuchung der Kompetenzfrage zu beachten, daß das FAG keine Zuständigkeitsnormen enthält. Es ist denkbar, daß das FAG das Fernmeldewesen in diesem weitgefaßten Sinn unter Verletzung der RVerf. zur Reichssache erklärt hat. Naturgemäß war der Reichsverfassung der erst mit dem Inkrafttreten des FAG entwickelte Begriff des Fernmeldewesens unbekannt. Die dem Art. 73 Nr. 7 GG entsprechende Kompetenznorm des Art. 6 Nr. 7 RVerf. bestimmte lediglich, daß das „Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens“ zur ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches gehöre. Ebenso wie bei der Auslegung des Art. 73 Nr. 7 GG von dem herkömmlichen Begriff Fernmeldewesen ist bei der Auslegung des Art. 6 Nr. 7 RVerf. von dem Begriff „Telegraphenwesen“ auszugehen. Es kann unbedenklich davon ausgegangen werden, daß der Begriff des Telegraphenwesens in Art. 6 Nr. 7 RVerf. ebenso weit auszulegen ist, wie ihn der Gesetzgeber des Kaiserreichs nach der amtlichen Begründung zum Telegraphengesetz

vom 7. 3. 1908⁵⁹ ausgelegt wissen wollte. Vielleicht ist sogar die Annahme gerechtfertigt, daß auch der Rundfunk im Telegraphenwesen i. S. des Art. 6 Nr. 7 RVerf. miterfaßt werden sollte. Jedenfalls waren die Anfänge der Rundfunkentwicklung im Zeitpunkt der Beratung der Reichsverfassung bereits allgemein bekannt. Unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung entwickelte z. B. *Bredow*, der damals noch Staatssekretär im Reichspostministerium war, vor der Nationalversammlung zum erstenmal seine Rundfunkpläne und im November 1919 veranstaltete er in der Berliner „Urania“ die erste öffentliche Vorführung von Rundfunktendungen über Lautsprecher⁶⁰. Ist somit davon auszugehen, daß der Kompetenznorm des Art. 6 Nr. 7 RVerf. der weitgefaßte Begriff des Telegraphenwesens zugrunde liegt, so ist die Annahme berechtigt, daß die Reichsverfassung es dem Reichsgesetzgeber überlassen hat, den Umfang des Telegraphenwesens der technischen Entwicklung des Funkwesens entsprechend abzugrenzen. Von dieser Kompetenzzuweisung hat der Reichsgesetzgeber bei dem Erlaß der Funk-VO und des FAG in verfassungskonformer Weise Gebrauch gemacht⁶¹. Auch bei seinen fiskalischen und administrativen Maßnahmen zur Organisation des Rundfunkwesens hat sich das Reich im Rahmen der Reichsverfassung gehalten, da diese Maßnahmen ihre gesetzliche Grundlage in den genannten Funkvorschriften hatten. Hier verdient auch die Feststellung *Lüders'* Beachtung, wonach die Länder ihre anfänglich im Reichsrat geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der fiskalischen und administrativen Gestaltung des Rundfunkwesens durch die DRP fallen gelassen haben⁶². Verfassungsklage vor dem Staatsgerichtshof in dieser Angelegenheit ist nie erhoben worden. Der praktischen Handhabung des Rundfunkwesens durch die DRP und ihrer allseitigen Anerkennung kann zwar nicht — wie *Lüders* anzunehmen scheint — ein kompetenzbegründender Charakter beigemessen werden, sie sind aber ein wichtiger Hinweis auf die Richtigkeit der hier vertretenen Rechtsauffassung. Hinsichtlich der Verwaltungszuständigkeit bestimmte Art. 88 Abs. 1 RVerf., daß das Telegraphenwesen ausschließlich Sache des Reiches ist. In § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 FAG wurde also nicht die Verwaltungskompetenz des Reiches überschritten.

Das Ergebnis der Untersuchung kann also dahin zusammengefaßt werden, daß im Reich das Rundfunkwesen wie das gesamte Fernmeldewesen in die Reichszuständigkeit fiel, daß aber den Ländern

⁵⁹ Vgl. oben S. 17.

⁶⁰ *Fischer* S. 10 f.

⁶¹ Vgl. auch *Giese*, DÖV 1953 S. 588 und die dort Zitierten

⁶² *Lüders*, Zuständigkeit S. 15, 20.

auf dem Gebiete der Programmgestaltung und der inneren Organisation der Programmgesellschaften ein Mitwirkungsrecht eingeräumt wurde; dieses Recht konnte allerdings nur auf dem Wege über die Verleihungsbedingungen des Reichspostministers verwirklicht werden.

3. Art. 73 Nr. 7 GG und das Fernmeldewesen

Maßgeblich für die Auslegung der Zuständigkeitsnorm des Art. 73 Nr. 7 GG sind Begriff und Umfang des Fernmeldewesens, wie es im Zeitpunkt des Inkrafttretens des GG allgemeine Geltung besaß. Insofern ist *Maunz* im Recht, wenn er ausführt, daß nicht „alle Gebiete und Tätigkeiten, die im Jahre 1928 in das FAG einbezogen worden sind, bereits jetzt als Zuständigkeitsbereich des Bundes gemäß Art. 73 Nr. 7 GG angesehen“ werden dürfen⁶³. Sofern im Laufe der Zeit das Rundfunkwesen durch gesetzliche oder allgemein anerkannte verwaltungsorganisatorische Maßnahmen „aus dem Umkreis des Fernmeldewesens herausgelöst“ worden ist, darf auch nur der Restbegriff des Fernmeldewesens dem Art. 73 Nr. 7 GG zugrundegelegt werden⁶⁴. Eine solche Herausnahme des Rundfunkwesens aus dem Fernmeldewesen wird von *Maunz* bejaht. Nach seiner Ansicht ist das Rundfunkwesen durch gegenüber dem FAG jüngerer Besatzungsrecht und durch Landesrecht, das auf Besatzungsrecht beruht, vom Fernmeldewesen völlig getrennt und zu einem geschlossenen Sachgebiet der Kultur ausgebildet worden. Deshalb ist nach seiner Auffassung eine Berufung auf das FAG zum Nachweis des Umfangs der Bundeskompetenz als eine Bezugnahme auf altes, nicht mehr geltendes Recht unzulässig⁶⁵.

Mit dieser Auffassung steht *Maunz* allerdings allein. In allen sonstigen Stellungnahmen in Fragen der Rundfunkzuständigkeit wird der Standpunkt vertreten, daß das FAG in seinem ursprünglichen Umfang fortgilt⁶⁶. Die Stellungnahme *Mosers* kann allerdings nur eingeschränkt in dem hier gemeinten Sinn verwertet werden, da nach seiner Ansicht nur die technische Seite des Rundfunkwesens dem Fernmeldewesen zuzurechnen ist.

Den eben zitierten Auffassungen — mit Ausnahme derer von *Peters*, *Huber* und *Sympher* — ist gemeinsam, daß sie ohne nähere

⁶³ S. 11.

⁶⁴ *Maunz*, a.a.O.

⁶⁵ A.a.O. S. 12.

⁶⁶ Vgl. *Peters*, a.a.O. S. 21, 31; *Giese*, DÖV 1953 S. 589; *Moser*, JZ 1951 S. 73; *Schuster*, Unterhaltungsrundfunk S. 323; *Lüders*, Zuständigkeit S. 94; *Kies*, NJW 1951 S. 221; *Aubert*, DVBl. 1950 S. 523; *Kämmerer*, DÖV 1950 S. 432; *Sympher*, DVBl. 1951 S. 464; *Huber* S. 172.

Begründung die vollinhaltliche Fortgeltung des FAG bejahen. Mit der schlichten Feststellung, daß das FAG als Bundesrecht gemäß Art. 123, 124 GG als Bundesgesetz fortgilt, ist aber für die hier zu entscheidende Frage, in welchem Umfang, insbesondere ob es mit Einschluß des Rundfunkwesens fortgilt, noch nichts gewonnen.

Von keiner Seite — auch von *Maunz* nicht — wird ernsthaft behauptet, daß sich in der NS-Zeit an dem im FAG begründeten Rechtszustand auf dem Gebiete des Rundfunks etwas geändert habe. Abgesehen von der restlosen Verstaatlichung der Programmgesellschaften durch das Propagandaministerium ist alles beim alten geblieben.

Fraglich ist jedoch, ob im Laufe der Rechtsentwicklung von 1945 bis zum Inkrafttreten des GG das Rundfunkwesen aus dem Fernmeldewesen „ausgeklammert“ worden ist und zwar mit der Maßgabe, daß der so eingeschränkte Begriff des Fernmeldewesens der Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG zugrunde liegt.

Diese Frage ist zu verneinen: Nach dem Zusammenbruch des Reiches ist die aus § 1 FAG abzuleitende Rundfunkhoheit auf die von den Bestatzungsmächten repräsentierte „Oberste Gewalt“ im Bundesgebiet übergegangen. Als Träger der Rundfunkhoheit haben die Besatzungsmächte die gegenwärtige Organisation des Rundfunks durch unmittelbare Anordnungen oder mittelbar durch Ermächtigung der Länder zur Regelung der von ihnen vorgezeichneten Neuordnung des Rundfunkwesens geschaffen. Wie alle Maßnahmen der Besatzungsmacht hatten auch diese Maßnahmen nur schwebenden Charakter, d. h. sie sollen für den besetzten Staat unantastbare Geltung nur besitzen bis zur Schaffung des an die Stelle des Reiches tretenden Staatswesens oder bis zur Rückgabe der vollen Souveränität an die Bundesrepublik. Wenn nun die Besatzungsmächte, ohne jeden einschränkenden Zusatz, der Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG anläßlich der Genehmigung des GG ihre Zustimmung gegeben haben, so kann dies nur bedeuten, daß sie mit diesem Akt der Bundesrepublik auch die Zuständigkeit zur Regelung des Fernmeldewesens in dem Umfang, den es vor den besatzungsrechtlichen Eingriffen hatte, übertragen haben. Die hier vertretene Auffassung wird auch allein den Vorschriften des GG gerecht. In den Art. 123 bis 125 GG ist ausschließlich geregelt, inwieweit und mit welchem Charakter Recht aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes fortgilt. Seit der Handlungsunfähigkeit des Reiches erlassenes Besatzungs- oder Länderrecht hat bei der Frage nach dem Umfang der Gegenstände der Bundesgesetzgebung außer Betracht zu bleiben. Die von *Maunz* vertretene Auffassung würde den Sinn der genannten Bestim-

mungen des GG verkehren: Sie würde bedeuten, daß Inhalt und Umfang der in den Kompetenzkatalogen des GG enthaltenen Gegenstände sich nach dem seit 1945 erlassenen Besatzungs- und Länderrecht zu richten haben. Es würden also nicht — wie das GG vorschreibt — die Zuständigkeitsnormen des GG über die Fortgeltung früheren Rechts entscheiden, sondern das Besatzungs- und Länderrecht würde über Inhalt und Umfang der Kompetenzgegenstände und damit über seine eigene Fortgeltung befinden. Die hier gegen *Maunz* vertretene Auffassung wird auch von *Huber* geteilt, der ausführt, daß die aus der Reichsrepublik „überlieferte Kompetenzregelung“ nach 1945 nur vorübergehend durch das Besatzungsrecht zugunsten der Länder unterbrochen worden sei⁶⁷. Ebenso vertritt *Peters* die Ansicht, daß lediglich die Geltung des FAG „für die Dauer der Ausübung besatzungsrechtlicher Hoheitsbefugnisse auf dem Gebiete des Rundfunkwesens suspendiert“ sei⁶⁸. Die im Zusammenhang mit dem Problem der Anwendbarkeit des § 15 FAG viel diskutierte Frage, ob die Länder Träger oder nur Ausüßer der Funkhoheit an Stelle des Reiches geworden und bis zum Erlaß eines entsprechenden Bundesgesetzes geblieben sind, ist für die Lösung des Kompetenzproblems nicht von Interesse⁶⁹.

Einen interessanten Beitrag zu der Frage, ob das Rundfunkwesen durch die Anordnungen der Besatzungsmächte endgültig vor dem Inkrafttreten des GG aus dem Fernmeldewesen herausgelöst worden ist, liefert der Justitiar des SWF, *Professor Dr. Haensel*: Er weist nach, daß auf Antrag der deutschen Delegation bei der Madrider Weltnachrichten-Konferenz von 1932 in die Begriffsbestimmungen des Vertrages das „Fernmeldewesen“ als der Oberbegriff für jede Art von Funk einschließlich Rundfunk und Fernsehen aufgenommen wurde⁷⁰. Dieselben Definitionen sind dann im Jahre 1947 in den Weltnachrichtenvertrag von Atlantic City übernommen worden. Nachdem die Besatzungsmächte der Bundesrepublik den Beitritt zu diesem Vertrag gestatteten, ist sie durch Bundesgesetz vom 29. 1. 1952 (BGBl. 1952 I 341) beigetreten. Aus diesem Tatbestand folgert *Haensel* zweierlei: Einmal sei damit widerspruchslös als Bundesrecht anerkannt, daß der Begriff des Fernmeldewesens den Rundfunk erfasse. Zum anderen seien die Besatzungsmächte in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Weltnachrichtenvertrags an die Begriffsbestimmungen des Vertrags gebunden, sie könnten folglich auch nicht mit Wirkung für die Bundesrepublik die Begriffsbestimmungen des Vertrages

⁶⁷ S. 177.

⁶⁸ S. 18.

⁶⁹ Vgl. dazu oben S. 30.

⁷⁰ NJW 1953 S. 365, 367.

umformen und das Rundfunkwesen aus dem Fernmeldewesen ausklammern.

Nach meinem Dafürhalten kann man diese Erwägungen *Haensels* unbedenklich als einen Hinweis darauf werten, daß die Besatzungsmächte mit ihrer Zustimmung zur Fassung des Art. 73 Nr. 7 GG zugleich zu erkennen gegeben haben, daß das Fernmeldewesen auch das Rundfunkwesen mit einbegreift, soweit es im Weltnachrichtenvertrag behandelt ist. Dagegen wird man aus den eben geschilderten Umständen nicht zwingend schließen können, daß die Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG das Rundfunkwesen in seiner Gesamtheit erfaßt. Denn einmal berühren die Bestimmungen des Weltnachrichtenvertrags nur die funktechnische, nicht aber die Programmseite des Rundfunks; sie haben in erster Linie das Ziel, schädigende Störungen für die Funkverbindungen der Teilnehmerstaaten zu vermeiden. Zum anderen haben die Begriffsbestimmungen des Atlantic-City-Vertrages nur Geltung innerhalb des multilateralen Vertragsrechts, sie vermögen aber nicht das Verfassungsrecht der Teilnehmerstaaten in der Weise zu beeinflussen, daß sie auch für die innerstaatlichen Zuständigkeitsnormen Geltung haben. An dieser Rechtslage wird auch durch die Übertragbarkeit der im Weltnachrichtenvertrag etwa enthaltenen völkerrechtlichen Grundsätze gemäß Art. 25 GG nichts geändert, weil das GG Vorrang vor den völkerrechtlichen Normen hat⁷¹.

4. Ergebnis

Die Prüfung des Kompetenzproblems hat zu folgendem Ergebnis geführt: Der Begriff „Fernmeldewesen“ i. S. des Art. 73 Nr. 7 GG umfaßt, da kein einschränkender Zusatz vorhanden ist, das gesamte Rundfunkwesen in demselben Maße, wie dies im Reich der Fall war. Er ist also nicht — wie *Moser* meint — auf das reine Funkwesen als die „technische Seite des Rundfunks“ beschränkt. Wie später in einer vergleichenden Betrachtung der Rundfunkordnungen im Ausland noch darzulegen ist, entspricht die Statuierung der Bundeszuständigkeit für das gesamte Rundfunkwesen der Regelung in allen Bundesstaaten der Erde. Allerdings läßt sich nicht mit der erforderlichen Klarheit feststellen, ob das Reich zur Regelung sämtlicher Rundfunkangelegenheiten für zuständig angesehen wurde. Die Vorschrift des § 6 Abs. 3 FAG, die föderative Struktur des Rundfunks und die bei der Festsetzung des Inhalts der „Verleihungsbedingungen“ geübte Praxis der Zusammenarbeit zwischen Reich und Ländern deuten darauf hin, daß man in der Frage der Programmgestaltung und der inneren Organisation der Rundfunkgesellschaften die Kulturhoheit

⁷¹ Vgl. auch *Ipsen*, a.a.O. S. 39 Anm. 60.

der Länder als berührt angesehen hat. Die Aufnahme der Richtlinien für die Programmgestaltung und der Bestimmungen über die Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte war die Folge des Einspruchs mehrerer Länder, die sich insoweit auf ihre Kultur- und Polizeihochheit berufen hatten⁷². Die Bedeutung, die in der Berücksichtigung dieser Forderungen der Länder liegt, wird allerdings dadurch gemindert, daß die Wünsche der Länder hinsichtlich der Programmgestaltung und der internen Organisation der Rundfunkgesellschaften nicht in direkten legislativen oder administrativen Anweisungen an die Rundfunkgesellschaften, sondern über die vom RPM festgesetzten „Verleihungsbedingungen“ verwirklicht wurden. Immerhin ist festzustellen, daß auch im Reich Zweifel hinsichtlich des Umfangs der Rundfunkkompetenz des Reiches bestanden haben. Wenn dies schon im Reich umstritten war, so gibt dies zu denken. Bekanntlich ist das Reich nur in einem formellen Sinn als Bundesstaat anzusehen. „Die Einzelstaaten, jetzt ‚Länder‘ genannt, bleiben zwar staatsrechtlich noch Staaten, werden aber in ihrem Selbstbestimmungsrecht wie in ihrem Mitbestimmungsrecht in Reichsangelegenheiten so sehr eingeschränkt, daß sie praktisch-politisch von den autonomen Gliederungen eines dezentralisierten Einheitsstaates nicht mehr verschieden sind“⁷³. Demgegenüber zeichnet sich die heutige Bundesverfassung durch eine stark ausgeprägte föderative Struktur aus, die in den Art. 30, 70 und insbesondere Art. 79 GG ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck gefunden hat. Wenn nun bereits in dem fast unitarischen Reich Streit darüber bestanden hat, ob die Angelegenheiten der Programmgestaltung und der internen Organisation der Rundfunkinstitute mit dem Fernmeldewesen zur ausschließlichen Reichszuständigkeit gehörten, so muß dies erst recht in der streng föderativen Bundesrepublik streitig sein. Diese Fragwürdigkeit der Rundfunkuniversalkompetenz des Bundes tritt in der gegenwärtigen heftigen Rundfunkdiskussion klar zutage. So erklärt es sich, daß man allgemein versucht, aus der Entstehungsgeschichte des Art. 73 Nr. 7 GG die erforderliche Klarheit zu gewinnen. Bei der Untersuchung der Grundgesetzmotive kommen die Vertreter der einzelnen Auffassungen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die einen glauben, den Willen des Grundgesetzes dahin interpretieren zu können, daß dem Bund die Zuständigkeit für den gesamten Bereich des Rundfunks zugewiesen werden sollte⁷⁴. Die anderen lesen aus den Materialien zu Art. 73 Nr. 7 GG, daß die Zuständigkeit des Bundes sich auf die technische Seite des Rundfunks beschränkt, und daß die Frage,

⁷² Vgl. *Lüders*, Zuständigkeit S. 15.

⁷³ So *Anschütz* S. 27.

⁷⁴ So *Lüders* S. 56; *Giese* S. 590; *Peters* S. 24.

ob der Bund auch für die Organisation des Rundfunks zuständig sein sollte, offen geblieben sei⁷⁵.

III. Die Entstehungsgeschichte des Art. 73 Nr. 7 GG

1. Allgemeines

Zwar ist bei der Auslegung einer Rechtsvorschrift grundsätzlich von dem Wortsinn nach dem gesamten Sprachgebrauch, dem inneren und äußeren Zusammenhang der gesamten Vorschrift auszugehen. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, läßt sich mit dieser Auslegungsmethode jedoch der sachliche Umfang der Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 nicht zweifelsfrei ermitteln. Die Gesetzessprache sagt nicht mit hinreichender Klarheit, ob zum Fernmeldewesen auch die Fragen der Rundfunkprogrammgestaltung und der internen Organisation der Rundfunkträger gehören. Es bedarf deshalb zur Klärung dieser Frage der Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des Art. 73 Nr. 7 GG. Bei der Frage, wieweit die Entstehungsgeschichte und der Wille des Gesetzgebers zu berücksichtigen sind, gehe ich von der herrschenden Synthese zwischen der subjektiven und der objektiven Auslegungstheorie aus⁷⁶. Danach ist nicht rein auf die Ansichten der bei der Gesetzesberatung Beteiligten abzustellen, vielmehr richtet sich die Auslegung ebenso sehr nach der Beantwortung der Frage, was ein Gesetz, das angesichts der gegenwärtigen Fragen und Interessenlagen eine bestimmte Regelung trifft, damit vernünftigerweise bezwecken kann.

2. Die Auslegung des Begriffs „Fernmeldewesen“ in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rats

Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vertrat die Auffassung, daß das Rundfunkwesen einschließlich der Rundfunktechnik nicht zum Fernmeldewesen gehöre⁷⁷. Demgegenüber bestand im Zuständigkeitsausschuß des Parlamentarischen Rats von Anfang an Einmütigkeit darüber, daß auch die technische Seite des Rundfunkwesens von Art. 73 Nr. 7 mitumfaßt wird⁷⁸. Dagegen ergaben sich Meinungsverschiedenheiten bei der Beratung der weiteren Frage, ob und inwieweit das Rundfunkwesen über das rein Technische am Rundfunk hinaus unter die Bundeszuständigkeit fallen soll. Ich kann mich bei der Untersuchung dieser Frage auf die Darstellung stützen, die *Lüders* über die Verhandlungen des Grundsatzausschusses, des

⁷⁵ So *Moser* S. 73; *von Mangoldt*, Art. 73 Nr. 7 Anm. 2.

⁷⁶ Vgl. hierzu *Manigk*, Auslegung S. 428, RGSt. Bd. 77 S. 138, 177.

⁷⁷ Bericht über den Verfassungskonvent S. 32.

⁷⁸ Vgl. *von Mangoldt*, Art. 73 Anm. 1 S. 390.

Zuständigkeitsausschusses und des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats gegeben hat⁷⁹. Auf Grund dieser sorgfältigen Untersuchungen *Lüders'* gelangt man zu folgenden Erkenntnissen: Es war die ganz überwiegende Auffassung der Mitglieder im Zuständigkeitsausschuß, daß die Zuständigkeit des Bundes nicht auf die technische Seite des Rundfunkwesens beschränkt werden sollte. Lediglich der CSU-Abgeordnete *Dr. Laforet* stellte mit Unterstützung seines Fraktionskollegen *Dr. Kleindinst* wiederholt den Antrag, in den Katalog des Art. 73 Nr. 7 GG den Zusatz aufzunehmen: „einschließlich der technischen Seite des Rundfunks“⁸⁰. Diese Anträge wurden jeweils einmütig abgelehnt. Das Ergebnis der Verhandlungen im Zuständigkeitsausschuß bestätigt also die Richtigkeit der These, daß der Begriff Fernmeldewesen auch das Rundfunkwesen umfassen sollte. Fraglich war lediglich im Reich und in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rats, in welchem sachlichen Umfang das Rundfunkwesen im Fernmeldewesen enthalten ist. Die Ermittlung des Willens der Verfassungsgeber zu dieser Frage bereitet große Schwierigkeiten. Die Auffassung *Lüders'* ist zwar richtig, wonach die ganz überwiegende Meinung im Zuständigkeitsausschuß dem Bundesgesetzgeber mehr als nur die Kompetenz zur Regelung der technischen Seite des Rundfunkwesens geben wollte. Es kann *Lüders* sogar soweit gefolgt werden, daß nach dem Willen der Mehrheit dieses Ausschusses der Bund auch die Zuständigkeit zur Regelung der sog. „Organisatorischen Seite des Rundfunks“ haben sollte⁸¹. Wenn dieser Wille des Grundgesetzgebers in der endgültigen Fassung des Art. 73 Nr. 7 keinen sichtbaren Ausdruck gefunden hat, so geschah dies — wie *Lüders* ebenfalls überzeugend nachgewiesen hat — aus Furcht vor einer Intervention der Besatzungsmächte gegen die Fassung des Artikels⁸². Wenn trotzdem in der Frage des konkreten Umfangs des Fernmeldewesens der Wille des Verfassungsgebers nur schwer feststellbar ist, so liegt dies nicht daran, daß die CDU-Abgeordneten sich im Hauptausschuß bei der Abstimmung über die jetzige Fassung des Art. 73 Nr. 7 GG der Stimme enthielten, weil sie nicht als geklärt ansahen, inwieweit die Organisation des Rundfunks unter den Begriff „Fernmeldewesen“ falle⁸³. Es läßt sich mit *Lüders* durchaus die Auffassung vertreten, daß auch die CDU-Abgeordneten schließlich die weite Auslegung des Begriffs Fernmeldewesen hingenommen haben⁸⁴.

⁷⁹ *Lüders*, Zuständigkeit S. 39—57.

⁸⁰ *Lüders* S. 48, S. 50 ff.

⁸¹ S. 44—53, 55; zustimmend *Giese* S. 590, *Peters* S. 24.

⁸² *Lüders* S. 48.

⁸³ Vgl. *Lüders* S. 53.

⁸⁴ S. 55.

Aber auch wenn man dies nicht annehmen will, so entsteht jedenfalls fest, daß sie von der aus den Abgeordneten der SPD und FDP gebildeten Mehrheit überstimmt worden sind.

Vielmehr bereitet die Feststellung des konkreten Umfangs des Fernmeldewesens aus einem anderen Grund erhebliche Schwierigkeiten: Im Zuständigkeitsausschuß, im Hauptausschuß und im Plenum bestand über sämtliche Parteien hinweg Einmütigkeit nicht nur darüber, daß zum Fernmeldewesen die technische Seite des Rundfunks gehöre, sondern auch darüber, daß die kulturelle Seite des Rundfunks durch das Fernmeldewesen nicht mit umfaßt werde⁸⁵. Noch deutlicher brachte dies der SPD-Abgeordnete *Dr. Menzel*, der besonders intensiv für eine weite Auslegung des Begriffs Fernmeldewesen eingetreten ist, zum Ausdruck: „Die Programmgestaltung des Rundfunks soll natürlich nicht unter die Gesetzgebung des Bundes fallen“⁸⁶. Aber auch ohne diese Äußerung *Menzels* tritt hier ein Widerspruch in den Ansichten der Mehrheit zutage. Ein solcher Widerspruch liegt einmal in der vom Zuständigkeitsausschuß vorgenommenen Dreiteilung des Rundfunks in eine technische Seite, eine kulturelle Seite und eine organisatorische Seite des Rundfunks. Gegen die Möglichkeit einer solchen Dreiteilung wendet sich *Moser* mit folgender zutreffenden Feststellung: „Eine Betrachtung von der Sache selbst wird die Organisation als besondere Seite des Rundfunks überhaupt nicht anerkennen können. Die Organisation kann dem Technischen wie dem Kulturellen, dem Fernmeldewesen wie dem Rundfunk zugehören“⁸⁷. Diese Ablehnung der Dreiteilung ist nicht nur, wie *Lüders*⁸⁸ und *Giese*⁸⁹ meinen, vom Begrifflichen her gerechtfertigt. Die Feststellung *Mosers* läßt sich, ohne daß man dabei gegen die Denkgesetze verstößt, nicht erschüttern. Zur technischen Seite gehört naturnotwendig auch das, was aus technischen Gründen der Organisation bedarf, und ebenso umfaßt die Regelung der kulturellen Seite auch das, was aus kulturellen Gründen organisiert werden muß. Wenn nun die Mehrheit des Zuständigkeitsausschusses einerseits dem Bundesgesetzgeber neben der technischen Seite auch die ganze „organisatorische Seite“ des Rundfunks, andererseits den Landesgesetzgebern die ganze kulturelle Seite des Rundfunks zuweisen wollte, so liegt darin ein offensichtlicher Widerspruch, da sich die umfassende Organisationskompetenz des Bundes und die kulturelle

⁸⁵ Bei *Lüders* S. 44 f., 49 f.

⁸⁶ Bei *Lüders* S. 44.

⁸⁷ A.a.O. S. 71.

⁸⁸ S. 66.

⁸⁹ S. 590.

Zuständigkeit der Länder in der Frage der inneren Organisation der einzelnen Rundfunkträger notwendig schneiden müssen. *Lüders* selbst legt dar, daß die Programmseite des Rundfunks einer legislativen Regelung kaum zugänglich ist⁹⁰. Ich halte es zwar für übertrieben, daß für die Regelung der Programmgestaltung „höchstens vage deklaratorische Richtlinien wie demokratische Gesinnung, kulturelles Verantwortungsbewußtsein, Wahrheitsliebe und Objektivität“ in Betracht kommen. Vielmehr bedarf es zur Sicherung der „Rundfunkfreiheit“ i. S. des Art. 5 GG — wie weiter unten noch darzulegen sein wird — der Aufstellung materieller und verfahrensrechtlicher Vorschriften über die Programmbildung. Im wesentlichen liegt jedoch der Schwerpunkt der kulturellen Regelung des Rundfunkwesens in der Gestaltung der Rundfunkanstalten, insbesondere in der Einsetzung der Organe, die für die Programmgestaltung verantwortlich sind, also im Organisatorischen.

Der Widerspruch des Parlamentarischen Rats bedarf also der Aufklärung, d. h., es muß ermittelt werden, inwieweit dem Bundesgesetzgeber nach dem Willen des Verfassungsgebers die „Organisationskompetenz“ zukommen soll. Die Frage muß also lauten: Was kann der Grundgesetzgeber vernünftigerweise damit bezweckt haben, daß er einerseits dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für die sog. „organisatorische Seite“ des Rundfunks zuweisen, andererseits die kulturelle Seite des Rundfunks den Ländern überlassen wollte?

Die Formulierungen der Abgeordneten im Zuständigkeitsausschuß und im Hauptausschuß lassen das nur schwer erkennbar werden. *Menzel* war der Auffassung, daß die Programmgestaltung des Rundfunks Sache der Ländergesetzgebung sei, daß aber „die Hoheit über die technische Seite und den Aufbau dem Bund zustehe“, nur die Durchführung der Rundfunkgesetze des Bundes sei Sache der Länder⁹¹. Diese Ausführungen *Menzels* dürfen nicht etwa dahin interpretiert werden, daß *Menzel* den Ländern die Gesetzgebungskompetenz überhaupt absprechen und ihnen nur die Verwaltungszuständigkeit überlassen wollte. An anderer Stelle wurde bereits die Äußerung *Menzels* zitiert, wonach die Programmgestaltung „natürlich nicht unter die Gesetzgebung des Bundes fallen“ soll. Die Ausführungen *Menzels* sind vielmehr so zu verstehen, daß der Bund sämtliche Fragen des Aufbaus des Rundfunkwesens regeln soll und die nähere Ausgestaltung Sache der Länder ist. Darüber hinaus wollte der SPD-Abgeordnete *Dr. Hoch* auch die innere Organisation der Rundfunk-

⁹⁰ A.a.O. S. 78 mit Zustimmung *Gieses*, a.a.O. S. 592.

⁹¹ Bei *Lüders* S. 43 f.

träger („Rundfunkbeirat, Rundfunkvorstand“) vom Bund geregelt wissen. Nach seiner Auffassung hat dies „nichts mit der kulturellen Seite zu tun“⁹². Die Ansicht des CSU-Abgeordneten *Dr. Laforet*, „daß dagegen die Organisation der Rundfunkgesellschaften“ nicht unter die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes falle, wurde — abgesehen von dem CSU-Abgeordneten *Dr. Kleindinst* — von keiner Seite geteilt⁹³.

Aus den Formulierungen des Abgeordneten *Dr. Strauß* von der CDU, denen *Lüders* für die Auslegung der Grundgesetzmotive eine große Bedeutung beimißt⁹⁴, ist folgendes zu entnehmen: Zu dem rechtlichen Begriff des Fernmeldewesens gehört auch das Rundfunkwesen, und zwar mehr als nur das Technische⁹⁵. Mit der Wahl dieses Begriffes „ist der Anschluß an die deutsche Gesetzessprache“ wieder hergestellt⁹⁶. Die kulturelle Seite des Rundfunks war auch im Reich nicht erfaßt⁹⁷. Bei der jetzigen Fassung des Art. 73 Nr. 7 GG bleibt die Frage, ob der Bundesgesetzgeber die Organisation des Rundfunks regeln soll, insofern offen, als das vom künftigen Parlament zu entscheiden ist. Es bleibt also dem Bundesgesetzgeber überlassen, ob er hinsichtlich der Organisation des Rundfunks von der Kompetenzzuweisung des Art. 73 Nr. 7 GG Gebrauch machen oder ob er die Organisationkompetenz auf die Länder gemäß Art. 71 GG übertragen will. Auf den Einfluß des Abgeordneten *Dr. Strauß* ist es auch zurückzuführen, daß man es schließlich bei der Fassung „Post- und Fernmeldewesen“ bewenden ließ, um nicht den Widerspruch der Besatzungsmächte auszulösen.

Der Wille der Mehrheit im Parlamentarischen Rat ging also dahin, daß dem Bund mehr zustehen sollte als die bloße Verleihung des Senderechts und die technische Überwachung des Sendebetriebs. Dem Bund sollte vielmehr auch maßgeblicher Einfluß auf die Gesamtordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik zukommen. Wenn deshalb nach dem Willen der Mehrheit im Parlamentarischen Rat die Organisation des Rundfunks unter die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallen soll, andererseits aber die kulturelle Seite des Rundfunks der Länderzuständigkeit überlassen bleiben soll, so kann dies nur bedeuten, daß der Bund für den organisatorischen Aufbau des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik

⁹² Bei *Lüders*, a.a.O. S. 45.

⁹³ Bei *Lüders* S. 50.

⁹⁴ S. 46—49

⁹⁵ Bei *Lüders* S. 47 f.

⁹⁶ A.a.O. S. 46.

⁹⁷ A.a.O. S. 49.

zuständig sein soll⁹⁸. Die Gliederung der Senderordnung und damit auch die räumliche Gliederung der Rundfunkinstitute sowie die Finanzierung des Rundfunks leiten sich aus der unbestrittenen Zuständigkeit des Bundes für die technische Seite des Rundfunkwesens her. Was speziell die Zuständigkeit für die finanzielle Seite des Rundfunks anbelangt, so war man sich im Zuständigkeitsausschuß bis auf die beiden CSU-Abgeordneten darüber einig, daß auch die Gebührenverteilung zur technischen Seite des Rundfunks gehören⁹⁹. Zu den weiteren nichttechnisch bedingten Aufbaufragen gehören die sog. „Grundsatzfragen des Aufbaus“¹⁰⁰. Der von *Lüders* zusammengestellte Katalog dieser Grundsatzfragen des Aufbaus erscheint vollständig. Dazu gehören die Fragen, ob der Rundfunk vom Staat, von privaten Unternehmen oder von Mischformen (gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder Anstalten des öffentlichen Rechts) getragen werden soll, ob der Rundfunk als Einheitsrundfunk etwa nach dem Beispiel der britischen Rundfunkordnung oder von dezentralisierten Rundfunkinstituten betrieben werden soll, schließlich, ob bestimmte überregionale Rundfunkangelegenheiten — etwa durch Einrichtung eines zentralen Bundessenders und Auslandssenders — von der Dezentralisierung des Rundfunkwesens ausgenommen werden sollen.

Betrachtet man nun diese Grundsatzfragen unter dem Gesichtspunkt, inwieweit sie in die kulturelle Seite des Rundfunks eingreifen, so gelangt man zu folgendem Ergebnis: Entscheidet sich der Bund für die Organisation des Staatsrundfunks etwa nach dem Beispiel Frankreichs oder Dänemarks — die Frage, ob sich eine solche Regelung mit der Grundrechtsnorm des Art. 5 GG verträgt, soll hier unberücksichtigt bleiben — so wäre ein Ausschluß der Kulturzuständigkeit der Länder nur dadurch zu vermeiden, daß der Bund die Rundfunkanstalten in die Regie der Länder gibt. Ein Eingriff in die Kulturzuständigkeit der Länder bliebe jedoch insofern, als es den Ländern benommen wäre, sich für eine andere Organisationsform der Rundfunkträger zu entscheiden. Das gleiche wäre der Fall, wenn der Bundesgesetzgeber eine bestimmte Organisationsform anderer Art für das gesamte Bundesgebiet vorschreiben würde. Im Falle der Wahl des Einheitsrundfunks könnte der Bundesgesetzgeber den Eingriff in die kulturelle Kompetenz der Länder nur dadurch mildern, nicht aber ausschließen, daß er die Organisation des Trägers des Einheitsrundfunks einer Vereinbarung der Länder überließe oder daß er den Ländern ein Mitbestimmungsrecht hinsichtlich der Gestaltung des

⁹⁸ Vgl. insbesondere die Ausführungen *Menzels* a.a.O. S. 43 f.

⁹⁹ A.a.O. S. 43.

¹⁰⁰ Vgl. hierzu *Lüders*, a.a.O. S. 83 f.

Rundfunkträgers einräumte. Auch bei einer völligen Dezentralisierung des Rundfunkwesens wäre die Kulturzuständigkeit der Länder nur dann voll respektiert, wenn sich der Bundesgesetzgeber ganz auf eine nach funktechnischen Gesichtspunkten vorgenommene räumliche Verteilung der Rundfunksender beschränkte.

Trotz dieser möglichen Eingriffe in die „kulturelle Seite“ des Rundfunks soll der Bundesgesetzgeber nach dem Willen der Verfassungsgeber zur Regelung des organisatorischen Aufbaus des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik zuständig sein. Auf der anderen Seite jedoch bestand Einmütigkeit darüber, daß die kulturelle Seite des Rundfunks Länderangelegenheit sei. Es kann dahingestellt bleiben, daß nach der Auffassung der Mehrheit des Parlamentarischen Rats die kulturelle Seite durch die Maßnahmen zur Regelung der Organisation des Gesamtrundfunks nicht berührt wird¹⁰¹. Jedenfalls ging der Wille der Mehrheit dahin, die kulturelle Kompetenz der Länder insoweit einzuschränken, als dies die Regelung des organisatorischen Aufbaus des gesamten Rundfunkwesens erfordert. Es hieße an dem klaren Willen des Grundgesetzgebers vorbeigehen, wollte man die Kompetenz des Bundes auf die technische, insbesondere frequenztechnisch bedingte Organisation des Rundfunkwesens beschränken¹⁰². Der Bundesgesetzgeber soll also den Rundfunk nicht nur unter dem Gesichtspunkt der optimalen Verwendung der der Bundesrepublik zugeteilten Frequenzen aufbauen dürfen, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der zweckentsprechenden Gesamtorganisation des Rundfunks als Kulturfaktor und „wesentliches Instrument der politischen Meinungsbildung“¹⁰³. Der Bundesgesetzgeber würde allerdings seine Gesetzgebungskompetenz überschreiten, wenn er auch in Angelegenheiten der Programmgestaltung und der internen Organisation der einzelnen Rundfunkinstitute eine gesetzliche Regelung vornehmen würde. Eine Ausnahme muß aber für die Programmfragen der aus der Rundfunkdezentralisierung herausgenommenen Zentralinstitute gelten. Die Befugnis des Bundes zur Errichtung und Gestaltung eines Auslandsenders ist m. E. schon deshalb zu bejahen, weil dem Bund zugleich mit der Führung der auswärtigen Angelegenheiten auch die Aufgabe der politischen und informatorischen Einwirkung auf das Ausland zusteht¹⁰⁴. Aber auch die Festsetzung der Programmaufgaben eines überregionalen „Deut-

¹⁰¹ Vgl. Lüders, a.a.O. S. 53.

¹⁰² Vgl. auch Lüders, a.a.O. S. 56, der dies mit Recht eine unfaire Gesetzesinterpretation nennt.

¹⁰³ Vgl. die Worte des Abgeordneten Dr. Menzel im Zuständigkeitsauschuß bei Lüders, a.a.O. S. 44.

¹⁰⁴ Vgl. Maunz S. 14.

schen Senders“ und die Erteilung der gesetzlichen Anordnungen zur Durchführung dieser Aufgaben fällt unter die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Wenn sich nämlich der Bundesgesetzgeber aus frequenztechnischen Gesichtspunkten dafür entscheiden muß, daß die *Rundfunkversorgung* von mehreren leistungsschwächeren regionalen Rundfunksendern und von einem leistungsstarken Zentralsender getragen wird, so hält er sich mit dieser Entscheidung noch im Rahmen der Zuständigkeit für die technische Seite des Rundfunks. Schon aus dieser Entscheidung des Bundesgesetzgebers würde sich zwangsläufig eine Verschiedenheit der Programmaufgaben der regionalen Sender und des nationalen Senders ergeben. Nach dem Willen des Grundgesetzgebers soll aber der Bund zur Regelung aller Fragen des Aufbaus des Rundfunkwesens zuständig sein, also auch soweit diese Fragen nicht rein technisch bedingt sind. Damit kann der Verfassungsgeber vernünftigerweise nur bezweckt haben, daß der Bund, soweit er Ausnahmen von der Dezentralisation der Rundfunkinstitute macht, auch den Aufgabenbereich und die innere Organisation dieser Zentralsendeunternehmen bestimmen können soll. Es würde außerdem zu Unerträglichkeiten führen, wollte man den Willen des Verfassungsgebers dahin auslegen, daß die Länder die Fragen der Programmgestaltung und der inneren Organisation dieser Sender regeln sollen. Dann hinge es nämlich allein von dem guten Willen der vereinigten Länder ab, ob der Zentralsender tatsächlich die Aufgaben erfüllt, die ihm nach der vom Bund aufgestellten Sendeordnung notwendig gestellt sind, m. a. W. die Länder könnten durch ihren allein maßgeblichen Einfluß auf die Programmgestaltung des „Deutschen Senders“ die Senderordnung des Bundes stören.

Im Ergebnis kommen *Lüders*¹⁰⁵, *Giese*¹⁰⁶ und *Peters*¹⁰⁷ zu derselben Auslegung der Grundgesetzmotive. Nach anderer Ansicht ist die Frage, inwieweit der Bund über die technische Seite hinaus für das Rundfunkwesen zuständig sein soll, im Parlamentarischen Rat ungeklärt geblieben¹⁰⁸. Ohne Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte des Parlamentarischen Rats treten für die volle Rundfunk-

¹⁰⁵ A.a.O. S. 53, 55.

¹⁰⁶ A.a.O. S. 590.

¹⁰⁷ A.a.O. S. 24.

¹⁰⁸ So v. *Mangoldt*, Art. 73 Nr. 7 Anm. 2: „Alle organisatorischen Fragen, die sich mit dem Programm beschäftigen, liegen . . . eindeutig innerhalb der Länderzuständigkeit.“; *Moser*, a.a.O. S. 71: „Die Frage blieb offen; in der dritten Lesung wurde ohne Diskussion die Fassung des Art. 73 Nr. 7 GG angenommen und der weiteren Gesetzgebung die Pein der Klärung überlassen.“.

kompetenz des Bundes ein: *Huber*¹⁰⁹, *Kämmerer*¹¹⁰, *Aubert*¹¹¹, ebenso wohl auch *Symphér*¹¹², *Bredow*¹¹³, *Schuster*¹¹⁴, *Rudolf*¹¹⁵ und *Peters*¹¹⁶.

Jede andere Auslegung des Art. 73 Nr. 7 GG und seiner Entstehungsgeschichte läßt folgende Umstände außer Betracht: Mit Ausnahme der beiden CSU-Abgeordneten wollten sämtliche Mitglieder des Zuständigkeitsausschusses mit dem Rechtsbegriff „Fernmeldewesen“ an den Rechtsbegriff der Weimarer Zeit anknüpfen. Mit der gleichen Mehrheit wurde die von dem CSU-Abgeordneten *Dr. Laforet* wiederholt verlangte Beschränkung der Zuständigkeit des Bundes auf die technische Seite des Rundfunks abgelehnt.

Von *Lüders*¹¹⁷, *Giese*¹¹⁸ und *Peters*¹¹⁹ wird die Rundfunkkompetenz des Bundes hilfsweise mit der Lehre von der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs begründet. Bei der Untersuchung der Anwendbarkeit dieser Lehre auf die Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG ist von der Unterstellung auszugehen, daß sich aus dem GG eine Zuständigkeit des Bundes nur für die technische Seite des Rundfunks entnehmen läßt. Gegenstand der Untersuchung ist die Frage, ob sich die Zuständigkeit des Bundes zur Rundfunkgesetzgebung aus dem Gesichtspunkt des notwendigen Sachzusammenhangs zwischen der technisch bedingten Organisation des Rundfunks und den übrigen organisatorischen Fragen des Rundfunks ergibt.

¹⁰⁹ S. 177 „Die Funkhoheit des Bundes ist durch Art. 73 Nr. 7 GG statuiert; sie umfaßt — wie früher die Funkhoheit des Reiches — das gesamte Rundfunkrecht und läßt eine Landesgesetzgebung auf diesem Gebiet in keiner Hinsicht zu.“

¹¹⁰ DÖV 1950 S. 432, wonach der Bund durch Art. 73 Nr. 7 GG die Stellung erlangt hat, die ehemals das Reich innegehabt hat.

¹¹¹ DVBl. 1950 S. 523.

¹¹² DVBl. 1951 S. 464 ff.

¹¹³ Neuregelung S. 9.

¹¹⁴ Unterhaltungsrundfunk S. 328 f.

¹¹⁵ NJW 1953 S. 1700.

¹¹⁶ A.a.O. S. 30 f., der mit und ohne Würdigung der Gesetzesmaterialien zu dem Ergebnis gelangt, daß der Begriff „Fernmeldewesen“ nach wie vor den Rundfunk umfaßt.

¹¹⁷ A.a.O. S. 58 ff.

¹¹⁸ A.a.O. S. 590 ff.

¹¹⁹ S. 24 f.

*IV. Die Anwendbarkeit der Lehre von der Zuständigkeitsbegründung
kraft Sachzusammenhangs auf die Kompetenznorm des
Art. 73 Nr. 7 GG*

1. Allgemeines zur Lehre von der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs

Hinsichtlich der Entstehung dieser Lehre, ihrer Erneuerung auf der Weinheimer Juristentagung im Jahre 1949 und ihrer grundsätzlichen Anwendbarkeit auf die Zuständigkeitsnormen des GG verweise ich auf die Ausführungen *Gieses*¹²⁰. Den Ergebnissen der Weinheimer Juristentagung haben sich neben *Giese* auch *von Mangoldt*¹²¹ und *von Dennewitz*¹²² angeschlossen. Den allgemein anerkannten Grundgedanken dieser Lehre gibt *Giese*¹²³ im Anschluß an *Anschütz* wie folgt wieder: „Die Gesetzgebungszuständigkeit auch eines legislativ begrenzten Staates wie des Bundesstaates . . . ist nicht auf die in der Verfassung ausdrücklich vermerkten Sachgebiete beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Materien, welche mit jenen in einem vernünftigerweise nicht zu trennenden Zusammenhang stehen.“

2. Die Anwendung der Lehre auf die Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG

a) Kritische Auseinandersetzung mit den Auffassungen von Lüders, Giese und Peters

Die Frage, ob die Regelung der technischen Seite des Rundfunks zwangsläufig auch die Regelung der gesamten Organisation des Rundfunkwesens erfordert, wird von Lüders und Giese mit unterschiedlicher Begründung bejaht. Giese rechtfertigt seine Auffassung einmal aus den Vorschriften des FAG. „Das anschauliche Beispiel des FAG läßt uns die Frage (scil. die Frage, ob eine Trennung zwischen Technik und Organisation vorstellbar ist) bereits verneinen; denn dieses Bundesgesetz enthält auch Organisationsnormen, wie z. B. über Genehmigung und Erhebung von Gebühren¹²⁴. Anscheinend glaubt *Giese*, die Zuständigkeit des Bundes auch für die technisch bedingte Organisation des Rundfunks mit der Lehre vom Sachzusammenhang begründen zu müssen. Auf S. 589 führt er nämlich aus: „Soviel dürfte indes feststehen, daß die Bundesgesetzgebung jedenfalls zuständig ist für 1. die Funkhoheit überhaupt, 2. die Technik des

¹²⁰ A.a.O. S. 590.

¹²¹ Art. 70 Anm. 2.

¹²² Bonner Kommentar, Art. 30 S. 3.

¹²³ S. 591.

¹²⁴ A.a.O.

Rundfunkwesens, 3. die Gebührenerhebung.“ Zu 3. führt er aus: „Die Erhebung der Gebühr fußt auf der Funkhoheit (ad. 1). Die Gestaltung der Gebühr wie überhaupt das Funkgebührenwesen wird heute allgemein — auch im Ausland — zur technischen Seite des Rundfunks gerechnet (ad. 2).“ *Giese* hält die Organisationsnormen des FAG folglich als zur technischen Seite gehörend. Sie haben deshalb für die Frage der Anwendbarkeit der Lehre vom Sachzusammenhang keine Bedeutung, denn mit der Zuständigkeit zur technischen Seite des Rundfunks steht dem Bund natürlich auch die Regelung der technischen Organisation des Rundfunks zu. Einer Heranziehung der Lehre von der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs bedarf es also insoweit nicht. Im übrigen läßt *Giese* es bei der allgemein gehaltenen Feststellung bewenden, daß „beim Rundfunk Technik und Organisation eine — nur sinnlos aufteilbare — Einheit bilden“. Eine nähere Begründung dafür, ob und inwieweit die Regelung der technisch bedingten Organisation kraft notwendigen Sachzusammenhangs auch die Regelung des gesamten organisatorischen Aufbaus des Rundfunkwesens und insbesondere die innere Organisation der einzelnen Rundfunkträger erfordert, gibt er jedoch nicht.

Auch *Lüders* bietet keine stichhaltige Rechtfertigung für seine These, daß die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die gesamte Organisation des Rundfunkwesens aus dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs mit der technischen Organisation des Rundfunks folge. Er begnügt sich im wesentlichen mit der Feststellung, daß der Gliederung der Sendeordnung im Bundesgebiet die Gliederung der Programmanstalten entsprechen müsse und daß „eine Aufteilung in zwei Organisationsbereiche (Technik und Programm) . . . in der Praxis undurchführbar“ sei¹²⁵. Was den ersten Gesichtspunkt anbelangt, so drückt *Lüders* damit eine Selbstverständlichkeit aus: Wenn die Feststellung der Sendeordnung im Bundesgebiet zur technischen Seite und damit zur Bundeszuständigkeit gehört, dann ist der Bund auch zuständig für die der Sendeordnung entsprechende räumliche Gliederung der Rundfunkinstitute. Seine These von der praktischen Undurchführbarkeit einer Trennung in zwei Organisationsbereiche hält *Lüders* selbst nicht für zwingend, denn nach einer später geäußerten Ansicht ist es möglich, „den äußeren organisatorischen Aufbau des Gesamt Rundfunks und die innere Organisation der einzelnen Rundfunkanstalt“ zu unterscheiden¹²⁶.

Peters läßt es bei der Feststellung bewenden, „daß eine Trennung der drei Seiten nicht möglich erscheint, daß die Aufteilung der Ge-

¹²⁵ A.a.O. S. 71, 73.

¹²⁶ A.a.O. S. 86.

setzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern gegen die Natur der Sache verstößt und für die Praxis große Schwierigkeiten bringen, wenn nicht ganz unerträglich sein dürfte“¹²⁷.

b) Der Sachzusammenhang zwischen der Regelung der technischen Organisation und der sonstigen Organisation des Rundfunkwesens

Für die entscheidende Frage, ob und inwieweit die Regelung der technischen Organisation auch die Regelung der sonstigen Organisation des Rundfunks zwangsläufig erfordert, kommt es darauf an, ob und inwieweit die einzelnen technisch bedingten Organisationsmaßnahmen unabhängig von den Organisationsmaßnahmen nicht-technischer Art vorgenommen werden können. Die Beantwortung dieser Frage wiederum setzt voraus, daß der Umfang der technischen Angelegenheiten bekannt ist. Einen Anhaltspunkt hierfür bieten die Ausführungen, die in einem Schreiben der Ministerpräsidenten der an dem Staatsvertrag über den SWF beteiligten Länder an den Bundeskanzler niedergelegt sind¹²⁸. Nach Ansicht dieser Länder sind zur technischen Seite des Rundfunks folgende Angelegenheiten zu rechnen: „die Fragen des Trägers der Funkhoheit und der Verleihung des Funkhoheitsrechts, die Fragen der Sender- und Hörerlizenzengebühren, die Verteilung und Überwachung des Wellenplans, die Sicherung des Funkgeheimnisses, der Rundfunkentstörungsdienst für die Sende- und Empfangsseite, die Bekämpfung der Schwarz Hörer, das Verbot der Verbreitung unbefugt aufgefangener Nachrichten“. Fügt man diesem Katalog noch die Vertretung des Deutschen Rundfunks gegenüber dem Ausland in sendetechnischen Angelegenheiten sowie die Zusammenfassung der technischen Entwicklungsarbeit an Rundfunk hinzu, so kann man ihn als vollständig bezeichnen.

Es unterliegt keinen Bedenken, mit dem Bundesminister des Innern die notwendige Schlußfolgerung zu ziehen, daß der Bund im Rahmen dieses Zuständigkeitsbereichs auch „die gesamte Sendeordnung und damit die künftige zweckmäßige Verteilung der Sender im Bundesgebiet regeln kann“¹²⁹.

In Anwendung der Lehre vom Sachzusammenhang ist nun zu prüfen, ob die Festsetzung der Senderordnung zwangsläufig die Regelung der weiter oben umrissenen Grundsatzfragen des organisatorischen Aufbaus erfordert. Bei der Errichtung der Senderordnung erschöpft sich die Aufgabe des Bundes nicht darin, daß er die zur Ver-

¹²⁷ S. 24 a. E.

¹²⁸ Auszugsweise wiedergegeben bei *Lüders*, a.a.O. S. 60; *Loehning*, Neuordnung S. 15.

¹²⁹ Bei *Lüders*, a.a.O. S. 61.

fügung stehenden Frequenzen auf die bestehenden Rundfunkanstalten oder auf die einzelnen Ländergebiete oder wahllos nach der Reihe der Anträge verteilt. Der Bund hat die Senderordnung vielmehr unter dem Gesichtspunkt einer bestmöglichen Rundfunkversorgung im gesamten Bundesgebiet aufzustellen. Im Rahmen dieses Zuständigkeitsbereichs kann sich daraus die Notwendigkeit ergeben, daß der Bund etwa die weniger weit reichenden Wellen der regionalen Rundfunkversorgung zuweist, eine besonders weitreichende Welle für die nationale Rundfunkversorgung und eine Kurzwelle für den Auslandsdienst bestimmt. Durch eine solche Entscheidung des Bundesgesetzgebers werden zweifellos auch Programmfragen des Rundfunks berührt, denn ein überregionaler Sender und ein Auslandssender haben fraglos andere Programmaufgaben als ein in erster Linie regionalen Belangen dienendes Rundfunkinstitut. Dieser Zuständigkeitsbereich des Bundes ergibt sich nicht etwa erst aus dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs, sondern folgt unmittelbar aus der Zuständigkeit des Bundes für die technische Seite und damit die technisch bedingte Organisation des Rundfunks.

Aus der dem Bund zustehenden Regelung der Finanzierung des Rundfunkwesens kann sich ein zwangsläufiger Sachzusammenhang mit den allgemeinen Aufbaufragen ergeben. Da sich die Rundfunkgelder im wesentlichen aus den Gebühren rekrutieren und folglich der Höhe nach beschränkt sind, kann es dem Bundesgesetzgeber nicht gleichgültig sein, wie sie für den Rundfunk verwendet werden. So kann sich die Notwendigkeit ergeben, daß der Bund die Zahl der Rundfunkinstitute aus finanziellen Erwägungen beschränkt oder für eine bestimmte Art von Rundfunkunternehmen, beispielsweise für auf UKW sendende kleinere Rundfunkinstitute, eine andere Art der Finanzierung vorschreibt. *Lüders* weist zutreffend darauf hin, daß diesem Gesichtspunkt der zweckentsprechenden Verwendung der Rundfunkgelder gerade für den Aufbau des in der Entwicklung begriffenen Fernsehfunks eine besondere Bedeutung zukommt¹³⁰. Wenn es zutrifft, daß nach der übereinstimmenden Auffassung der Sachverständigen aus finanziellen Gründen in den Anlaufjahren der Fernsehentwicklung nur ein Fernsehprogramm vertretbar ist, so wäre der Bundesgesetzgeber u. U. aus dem kompetenzbegründenden Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs berechtigt, vorzuschreiben, daß das Fernsehprogramm von nur einem Fernsehinstitut wahrzunehmen ist¹³¹.

¹³⁰ A.a.O. S. 73 Anm. 51.

¹³¹ So § 22 des Entwurfs zum Bundesrundfunkgesetz bei *Lüders*, a.a.O. S. 93.

Fraglich ist aber, ob ein notwendiger Sachzusammenhang zwischen der Regelung der technisch bedingten Organisation des Rundfunks auf der einen Seite und der Regelung von Rechtsform und interner Organisation der einzelnen Rundfunkinstitute auf der anderen Seite gegeben ist. Im Grundsatz ist diese Frage m. E. zu verneinen: Die vom Bund zur Regelung der Senderordnung, zur Finanzierung des Rundfunks oder zur technischen Überwachung der Rundfunkinstitute zu erlassenden Vorschriften berühren nicht notwendig auch die Fragen der inneren Gestaltung der Rundfunkinstitute und sind insbesondere von der Organisationsform der einzelnen Rundfunkträger unabhängig. Die abweichende Auffassung *Lüders'* vermag nicht zu überzeugen¹³². Es ist richtig, daß alles, was im sendetechnischen Bereich eines Rundfunkunternehmens „vor sich geht und gesetzlicher Regelung unterliegen kann“, zur technischen Zuständigkeit des Bundes gehört. Es mag auch sein — allerdings ist dies schwer vorstellbar — daß ein Bundesgesetz „innerorganisatorische Anordnungen für Angelegenheiten der sendetechnischen Abteilungen“ treffen kann¹³³. M. E. sind die „Angelegenheiten der sendetechnischen Abteilungen“ legislativ kaum erfaßbar. Die Anforderungen, die an die Sendetechnik zu stellen sind, werden laufend Schwankungen unterworfen und deshalb einer elastischeren administrativen Regelung weit eher zugänglich sein. In Betracht kommen Vorschriften, die die Einhaltung der Frequenz, Sendestärke, Antennenhöhe oder die Einstellung staatlich geprüfter Radiofunker zum Inhalt haben. Jedenfalls ist aber kein notwendiger Sachzusammenhang zwischen der Regelung dieser Angelegenheiten einerseits und der Regelung der Rechtsform und der inneren Organisation der Rundfunkinstitute andererseits anzuerkennen. Die Gewähr für eine einwandfreie Berücksichtigung der technischen Erfordernisse des Funkbetriebs ist weder durch die Rechtsform noch durch die Verfassung der Rundfunkinstitute bedingt. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, daß es das Ermessen der vom Bundesgesetzgeber mit der Verleihung des Senderechts beauftragten Behörde überschreiten würde, wenn sie verlangen würde, daß das von ihr mit dem Senderecht beliehene Unternehmen eine bestimmte rechtliche Organisationsform besitzen müsse. *Moser* bemerkt hierzu treffend, daß es „eine rechtswidrige Umgehung des GG wäre, wenn in den Verleihungsbedingungen Bestimmungen getroffen würden, die in einem Bundesgesetz nicht zulässig wären“¹³⁴. Die administrative Kompetenz kann grundsätzlich keinen größeren sach-

¹³² A.a.O. S. 60 f.

¹³³ *Lüders*, a.a.O. S. 61.

¹³⁴ JZ 1951 S. 73.

lichen Umfang haben als die legislative Zuständigkeit (vgl. Art. 83 ff. GG).

Auch *Lüders* muß Zweifel hinsichtlich der Richtigkeit seiner Auffassung anerkennen, wonach die Zuständigkeit zur technischen Organisation zwangsläufig auch die Zuständigkeit zur Regelung der gesamten „organisatorischen Seite“ des Rundfunks erfordere. Denn nach seiner Ansicht hat eine Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche in den Bereich des äußeren organisatorischen Aufbaus des Gesamtrundfunks und in den Bereich der inneren Organisation der einzelnen Rundfunkanstalt „auch unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs Bestand“¹³⁵.

Insoweit ist also grundsätzlich eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs nicht gegeben. Eine Ausnahme muß aber auch hier für die von der Dezentralisation ausgenommenen Rundfunkinstitute gelten. Hinsichtlich des Auslandsenders ergibt sich, wie bereits ausgeführt, die Organisationskompetenz bereits aus der Zuständigkeitsnorm des Art. 73 Nr. 1 GG. Hinsichtlich des „Deutschen Senders“ ist ein notwendiger Sachzusammenhang zwischen der Regelung der Senderordnung und der Organisation dieses Rundfunkinstituts zu bejahen. Ich habe bereits dargelegt, daß der Bund mit der Entscheidung über die Errichtung eines überregionalen Senders diesem zwangsläufig auch andere Programmaufgaben zuweist, als sie den regionalen Rundfunkinstituten zufallen. Ist dies richtig, so ergibt sich damit auch zwangsläufig die Notwendigkeit, daß der Bund die Programmaufgaben des Zentralinstituts festsetzt und deren Erfüllung überwacht, weil sonst die Senderordnung nicht vollkommen wäre. Zur Gewährleistung der Erfüllung dieser Programmaufgaben und zur Überwachung der Programmgestaltung sind bestimmte Vorkehrungen erforderlich. Wie später noch dargelegt wird, liegt der Schwerpunkt dieser Maßnahmen in dem Aufbau einer zweckentsprechenden Organisation des Rundfunkinstituts. Die Regelung der Organisation des Zentralsenders steht also in einem vernünftigerweise nicht zu trennenden Sachzusammenhang mit der Regelung der Senderordnung im Bundesgebiet. Insoweit ist also eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs des Bundes zur Regelung der Rechtsform und der inneren Organisation eines aus sendetechnischen Gründen notwendigen zentralen Rundfunkinstituts zu bejahen.

3. Ergebnis

Geht man von der Annahme aus, daß der Begriff Fernmeldewesen in Art. 73 Nr. 7 GG nur die technische Seite des Rundfunkwesens

¹³⁵ A.a.O. S. 86.

erfaßt, so führt die Anwendung der Lehre von der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs zu folgenden Ergebnissen:

1. Es besteht grundsätzlich kein notwendiger Sachzusammenhang zwischen der Regelung der Senderordnung im Bundesgebiet und der Regelung der Rechtsform und inneren Organisation der einzelnen Rundfunkinstitute. — Auf Grund seiner Zuständigkeit zur Regelung der Senderordnung kann der Bundesgesetzgeber bestimmen, welchen Sendern die regionale Rundfunkversorgung und welchem Sender die nationale Rundfunkversorgung zufällt. Entscheidet sich der Bundesgesetzgeber für eine solche Struktur des Rundfunks, so steht die Regelung dieser Materie in einem vernünftigerweise nicht zu trennenden Sachzusammenhang mit der Regelung der Aufgaben und der Organisation des zentralen Rundfunkträgers.
2. Aus der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zur Finanzierung des Rundfunkwesens folgt seine Zuständigkeit zur zahlenmäßigen Festlegung der Rundfunkinstitute, zur Anordnung anderer Finanzierungsformen für bestimmte Rundfunkunternehmen und zur Zentralisierung des Fernsehfunks.

Im Ergebnis scheint auch *Giese* die Auffassung zu teilen, daß der Bund kraft Sachzusammenhangs nicht die Kompetenz zur Regelung der Organisation der einzelnen Rundfunkinstitute hat. Ich entnehme dies seiner, allerdings nicht näher begründeten Äußerung, wonach er die Organisationskompetenz des Bundes für die technische Seite des Rundfunks unbegrenzt bejaht, für die kulturelle Seite dagegen nur „begrenzt als kulturell-konnex“ anerkennt (a.a.O. S. 593).

Der Auffassung *Peters*, der die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf allen Gebieten des Rundfunks bejaht¹³⁶, kann ich mich aus den dargelegten Gründen insoweit nicht anschließen, als dieser auch die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der Verfassung der durch Bundesgesetz dezentralisierten regionalen Rundfunkanstalten der Zuständigkeitsnorm des Art. 73 Nr. 7 GG entnimmt. Insoweit dürfte sich *Peters* mit seiner eigenen These in Widerspruch setzen, daß sich der Rechtsbegriff „Fernmeldewesen“ in Art. 73 Nr. 7 GG an den des FAG anlehnt. Wie die rechtsgeschichtliche Untersuchung gezeigt hat, wurde in der rundfunkorganisatorischen Praxis der Weimarer Zeit, obwohl eine Kompetenznorm fehlte, ein Recht der Länder auf Mitwirkung bei der Überwachung der Programmgestaltung der Rundfunkinstitute anerkannt. Nach meiner Ansicht unterschätzt

¹³⁶ S. 31.

Peters die Normsetzung auf dem Gebiet der inneren Organisation der Rundfunkanstalten¹³⁷. Es ist richtig, daß der „Programminhalt durch eine normativ-abstrakte Regelung nicht in so wesentlichem Umfang beeinflusßbar“ ist. *Peters* übersieht aber, daß der Gesetzgeber auf dem Wege über die Frage, ob er private oder nur öffentliche Rundfunkträger zulassen soll und wie er die Verfassung der Rundfunkanstalten regeln soll, den entscheidenden Einfluß auf die Programmgestaltung des Rundfunks gewinnt. Aus diesem Grunde erscheint auch das wesentliche Argument seiner Beweisführung gegen die Aufteilbarkeit der Rundfunkkompetenz nicht stichhaltig, wonach „die Anerkennung des sog. kulturellen Bereichs staatlicher Einwirkung auf den Rundfunk nicht gerechtfertigt“ ist¹³⁸. Man wird ernstlich nicht bestreiten können, daß ungeachtet der inhaltlichen Vielgestaltigkeit des Tagesprogramms einer Rundfunkanstalt die reine Programmseite, also der Inhalt der Sendung zum kulturellen Inhalt des Rundfunks gehört. Dies dürfte auch die Auffassung der Verfassungsgesetzgeber sein. Auf die Programmseite des Rundfunks kann und muß der Staat zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit legislativ einwirken; dies wird weiter unten noch gesondert erörtert werden.

V. Die Verwaltungszuständigkeit auf dem Gebiet des Rundfunks

1. Allgemeines

Die Abgrenzung der administrativen Kompetenz ist im Abschnitt VIII des GG geregelt. Art. 83 GG stellt als Grundsatz voraus, daß die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Solche Ausnahmebestimmungen enthält Art. 87 GG. Nach Abs. 3 Satz 1 dieser Vorschrift „können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden“. Der Bereich der zulässigen Eigenverwaltung des Bundes durch Bundesoberbehörden oder Bundeskörperschaften und -anstalten deckt sich also mit dem Bereich seiner Gesetzgebungskompetenz. Die etwa erforderliche Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden bedarf jedoch wegen des damit verbundenen Eingriffs in das Verwaltungsrecht der Länder (Art. 83 Abs. 1 GG) der Zustimmung des Bundesrats und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags (Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG).

¹³⁷ S. 25.

¹³⁸ A.a.O.

2. Die zulässige Eigenverwaltung des Bundes im Rundfunkwesen

a) Die Verwaltung der rundfunktechnischen Angelegenheiten

Es steht dem Bundesgesetzgeber frei, ob er es bei dem in § 1 Abs. 2 FAG geregelten Zustand belassen oder ob er an Stelle der Bundespost- und Fernmeldeverwaltung eine andere Behörde mit der Ausübung der aus der Funkhoheit fließenden Rechte beauftragen will. Die Wahl des zuletzt genannten Weges empfiehlt sich deshalb, weil die Einrichtung einer Bundesrundfunkbehörde die Eigenständigkeit des Rundfunks unterstreichen und zu einer „Konsolidierung der Rundfunkverhältnisse der Bundesrepublik“ führen würde¹³⁹. Der von *Bredow* gemachte Vorschlag über die Bildung einer zentralen „Bundeskommission für Rundfunk und Fernsehen“ dürfte eine beachtliche Diskussionsgrundlage für die Einrichtung einer zweckmäßigen Rundfunkverwaltung darstellen¹⁴⁰. Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG könnte der Bundesgesetzgeber dieser Bundesoberbehörde die Organisationsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts verleihen, was mit Rücksicht auf die Beteiligung unabhängiger Fachleute der Presse, der freien Rundfunkschaffenden, der Rundfunkwirtschaft und der Gewerkschaften sowie zur Verselbständigung gegenüber anderen Bundesbehörden angebracht erscheint. Was den Aufgabenkreis dieser zu errichtenden Anstalt anbelangt, so halte ich eine Erweiterung über den von *Bredow* vorgeschlagenen Umfang für empfehlenswert. *Bredow* beschränkt die Befugnisse der „Bundeskommission“ auf ein Mitwirkungsrecht hinsichtlich der Verleihung der Senderrechte. Die eigentliche Verleihung will er offenbar bei der Post- und Fernmeldeverwaltung belassen. Dabei geht er vermutlich von dem Gedanken aus, daß das Rundfunkwesen rein technisch gesehen nur ein kleiner Ausschnitt aus dem gesamten Funkwesen ist und daß die Fernmeldeverwaltung folglich die gegebene Stelle zur Verleihung des Senderrechts und zur Festsetzung der technischen Bedingungen für den Aufbau und den Betrieb der Sender ist. Außerdem sprechen Gesichtspunkte des internationalen Fernmelderechts dafür, die Ausübung der Funkhoheit, auch soweit sie den Rundfunk betrifft, bei der Bundespost- und Fernmeldeverwaltung zu belassen. Dennoch halte ich es für richtiger, die Ausübung des Funkhoheitsrechts auf dem Gebiete des Rundfunks ganz auf eine in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts gekleidete selbständige Bundesrundfunkbehörde zu übertragen. Diese könnte dann Aufgaben, die zweckmäßiger durch

¹³⁹ Vgl. dazu *Bredow*, Neuregelung S. 15.

¹⁴⁰ Vgl. im einzelnen über die Zusammensetzung und die Aufgaben der Bundeskommission *Bredow* a.a.O. S. 15 f.

den eingespielten technischen Apparat der Post als Fernmeldeverwaltung erledigt werden können, dieser übertragen. Als solche Aufgaben kommen in Betracht: die Einziehung der Rundfunkgebühren, die technische Kontrolle des Sendebetriebs, der Entstörungsdienst, die Ausbildung von Radiofunktoren usw. Eine solche enge Zusammenarbeit empfiehlt sich auch für die Teilnahme an internationalen Fernmeldeverträgen und Wellenabkommen.

Die Bundesrundfunkbehörde sollte also befugt sein, in enger Zusammenarbeit mit der Fernmeldeverwaltung selbständig über die Verleihung des Senderrechts zu befinden. Weiter würde die Verleihung des Rechts zur Unterhaltung von Rundfunk- und Fernsehempfangsanlagen und die Erhebung der Gebühren in die Zuständigkeit dieser Anstalt fallen. Ein besonders wichtiger Aufgabenkreis ergibt sich aus der Zuständigkeit der Rundfunkbehörde zur Verwendung der Rundfunkgelder. Aus diesem Aufgabenbereich leiten sich nach *Bredow* folgende Befugnisse ab:

- „1. Ermittlung des für Rundfunk und Fernsehen im Bundesgebiet erforderlichen Aufwandes und ein Vorschlagsrecht an die Bundesregierung für die Festsetzung der jeweils zu erhebenden Empfangsgebühr.
2. Vereinbarung mit der Bundespost über ein Leistungsentgelt für die der Fernmeldeverwaltung übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks.
3. Festsetzung eines Schlüssels für die Verteilung des auf die einzelnen Rundfunkanstalten entfallenden Gebührenanteils.
4. Bildung und Verteilung eines Fonds für Gemeinschaftszwecke.
5. Richtlinien für Gebührenerlaß an Minderbemittelte.
6. Aufstellung grundsätzlicher Richtlinien für die Verwendung der Rundfunkmittel.
7. Aufstellung allgemeiner Richtlinien für die Unterstützung von Kultureinrichtungen.“

Zur Gewährleistung einer möglichst reibungslosen Erfüllung dieser Aufgaben empfiehlt sich weiter die Einsetzung eines „beratenden Wirtschaftsausschusses“, der aus den Vertretern des Bundesrechnungshofs und den Wirtschaftsdirektoren der am Gebührenaufkommen beteiligten Rundfunkinstitute besteht¹⁴¹. Diesem Ausschuss würden nach *Bredow* folgende Aufgaben zufallen:

- „1. Richtlinien für eine einheitliche Aufstellung der Haushalts- und Kontenpläne der Rundfunkanstalten zu Vergleichszwecken vorzuschlagen.

¹⁴¹ *Bredow*, a.a.O. S. 15 a. E.

2. Ein einheitliches Schema für die Statistik, Jahresberichte und Bilanzen sowie eine Haushaltsordnung, Besoldungs- und Ruhegehaltsordnung vorzuschlagen.
3. Die von den Überwachungsorganen der Rundfunkanstalten festgestellten Jahresabrechnungen und Haushaltspläne zu vergleichen und den Schlüssel für die Verteilung des Gebührenaufkommens zu ermitteln.
4. Maßnahmen für eine rationelle Bewirtschaftung der Rundfunkmittel zu empfehlen.“

Der zentralen Rundfunkbehörde würde als weiterer wichtiger Aufgabenbereich auch die Verleihung des Senderechts für kleinere lokale UKW-Sender zufallen. „Der Arbeitskreis für Rundfunkfragen“ — ein seit 1951 periodisch tagender Zusammenschluß senderunabhängiger Rundfunkfachleute — hat wiederholt darauf hingewiesen, daß das Stockholmer UKW-Abkommen die Möglichkeit bietet, im Gebiet der Bundesrepublik neben den festgelegten 246 UKW-Sendern noch zusätzlich UKW-Sender kleinerer Leistung zu errichten. Der „Arbeitskreis“ hat deshalb den Vorschlag gemacht, Institutionen des deutschen kulturellen, religiösen, politischen und sozialen Lebens „kleine Lizenzen“ zum Betrieb eigener UKW-Sender zu erteilen¹⁴². An diesen Empfehlungen, die von dem Gedanken geleitet sind, die publizistische Trägerschaft zu erweitern und neue Quellen der Meinungsbildung ins Leben zu rufen, kann bei der Neuordnung des Rundfunkwesens nicht vorbeigegangen werden. In Weiterentwicklung dieses Grundgedankens hat der Arbeitskreis eine „Lizenzordnung“ für die von ihm vorgeschlagenen „kleinen Lizenzen“ ausgearbeitet, in der die Voraussetzungen für die Erteilung des Senderechts an die genannten Institutionen festgelegt sind¹⁴³. Zu diesen Voraussetzungen gehören neben den technischen Bedingungen (Sendestärke, Antennenhöhe usw.) auch das Bestehen eines öffentlichen Interesses für den beantragten Sender und der Nachweis, daß die finanziellen Voraussetzungen für den Bau und den Betrieb des Senders gegeben sind. Eine Finanzierung dieser Lokalsender aus den öffentlichen Rundfunkgeldern scheint nicht vertretbar, so daß nur eine Finanzierung durch eigene Mittel der Rundfunkträger und durch Wirtschaftswerbung in Betracht kommt. Die Entscheidung über Anträge auf Verleihung des Senderechts an die erwähnten Institutionen soll nach dem Vorschlag des Arbeitskreises dem „Deutschen Rundfunkrat“ obliegen, der sich in der Zusammensetzung und dem Auf-

¹⁴² Vgl. den als Manuskript gedruckten Tätigkeitsbericht des „Arbeitskreises“ Hamburg-Nienstedten, Meyerhofstraße 12.

¹⁴³ S. 7 f. des Tätigkeitsberichtes.

gabenbereich nicht wesentlich von der von *Bredow* vorgeschlagenen „Bundeskommission“ unterscheidet¹⁴⁴. Hier liegt also ein weiterer höchstwichtiger Funktionsbereich für die zu errichtende Bundesrundfunkbehörde. Die Tragweite der Entscheidungen dieser Behörde läßt es angebracht erscheinen, sie über die rechtliche Verselbständigung hinaus mit einer gewissen Unabhängigkeit von Weisungen der Bundesregierung auszustatten.

Einen ähnlichen Gedanken wie *Bredow* vertritt wohl auch *Loehning*, wenn er von der Notwendigkeit der „Zusammenfassung der Sendeseite in einer einheitlichen technischen Organisation“ spricht¹⁴⁵.

b) Bundesunmittelbare Rundfunkanstalten

Aus der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zur Regelung der Organisation der zentralen Rundfunkunternehmen folgt seine Verwaltungszuständigkeit zur Errichtung bundesunmittelbarer Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG).

§ 5

Die Rechtsprobleme der Finanzierung des Rundfunks

I. Einführung

An eine Finanzierung des deutschen Rundfunks auf dem Wege über die Wirtschaftswerbung der Rundfunkinstitute kann — jedenfalls für den Rundfunk in dem normalen Wellenbereich der kurzen, mittleren und langen Welle — ernstlich nicht gedacht werden. Mit Rücksicht auf die wenigen verfügbaren Wellen in diesem Bereich würde die Finanzierung über den Reklamefunk zu einer Herabsetzung der eigentlichen Programmaufgaben und damit zu einer Verflachung des Programms führen¹⁴⁶. Eine solche Finanzierung würde sich weder mit der deutschen Rundfunktradition noch mit den herrschenden Anschauungen über den Zweck des Rundfunks vertragen. Es kommt deshalb nur eine hoheitliche Form der Finanzierung mit den Mitteln des Finanzverwaltungsrechts in Betracht. Eine andere, privatrechtliche Form der Finanzierung etwa durch private Zuschüsse oder durch „Verkauf von Sendezeit“ zu Reklamezwecken wird lediglich für die sogenannten „kleinen Lizenzen“ in Frage kommen¹⁴⁷. Was

¹⁴⁴ Vgl. im einzelnen die Punkte 11. bis 14. der Empfehlungen des Arbeitskreises, a.a.O. S. 5 f.

¹⁴⁵ Neuordnung S. 18.

¹⁴⁶ Vgl. auch *Loehning*, DÖV 1953 S. 194.

¹⁴⁷ Vgl. oben S. 66.

speziell den Kurzwellendienst anbelangt, so wird der den Kurzwellendienst betreibende Auslandssender ebenso wenig auf staatliche Zuschüsse zur Deckung seiner Unkosten verzichten können wie dies bei den Auslandssendern in den anderen Staaten der Fall ist.

II. Die Rechtsnatur der Rundfunkgelde

Über die Frage der Rechtsnatur der „Rundfunkgebühren“ gehen die Meinungen erheblich auseinander. In der Terminologie der Hörer-gelder sind fast sämtliche Typen des öffentlichen Abgabenrechts vertreten: „Hoheitsgebühr, Genehmigungsgebühr, Lizenzgebühr, Konzessionsgebühr, Benutzungsgebühr, Beitrag, Zwecksteuer“. Die Auffassung, die „Rundfunkgebühr“ sei eine Verwaltungsgebühr, wird u. a. mit folgender Begründung gerechtfertigt: Es sei Sache der Postverwaltung, die Bedingungen für die Erteilung der Empfangserlaubnis zu überwachen (§§ 2 Abs. 2, 6 FAG). Für die Amtshandlung der fortlaufenden Überwachung werde deshalb eine fortlaufende Verwaltungsgebühr geschuldet. Die Unhaltbarkeit dieser gekünstelten Konstruktion hat *Maunz* bereits überzeugend nachgewiesen¹⁴⁸: Eine tatsächliche Überwachung der Empfangsanlagen findet in der Praxis höchst selten statt. Außerdem weist *Maunz* zutreffend auf das „seltsame Ergebnis“ hin, daß nach dieser Konstruktion „das Hören der Sendungen selbst kostenlos wäre“.

Bis zum Jahre 1945 ist wohl die Auffassung *Neugebauers* die herrschende gewesen: Mit Rücksicht auf die Tatsache, daß die Auswahl der Programme ganz im Belieben des Hörers steht, stellt die „Rundfunkgebühr“ kein Entgelt für die Leistung einer bestimmten Rundfunkgesellschaft dar; sie ist vielmehr eine „Gebühr dafür, daß der Inhaber das ihm nach dem FAG ohne Verleihung nicht zustehende Recht erhalten hat, Anlagen zu errichten und zu betreiben, mit denen er die Leistungen der Rundfunkgesellschaften abhören kann“¹⁴⁹. Von seiten der Rundfunkanstalten wird allerdings behauptet, auch *Neugebauer* habe zugeben müssen, daß die „Rundfunkgebühr“ in Wahrheit eine Anstaltsnutzungsgebühr sei. Dazu ist zu sagen, daß *Neugebauer* das Wort Benutzungsgebühr niemals erwähnt hat. Er hat lediglich dargelegt, es sei denkbar, daß im Laufe der Entwicklung eine „neuartige Form der Anstaltsnutzung“ entstehe¹⁵⁰. *Neugebauer* dachte aber keineswegs an eine Benutzungsgebühr, die von den Rundfunkhörern an die Rundfunkgesellschaft zu entrichten ist, in deren Sendebezirk sie ihren Aufenthalt haben. Vielmehr spricht er von

¹⁴⁸ S. 16.

¹⁴⁹ S. 736 f.

¹⁵⁰ S. 737 f.

einem „bisher noch nicht bekannten eigenartigen Nutzungsrecht an einem für die Allgemeinheit bestimmten, der Allgemeinheit zur Benutzung gestellten Dienste Dritter“¹⁵¹.

Inwieweit sich an diesem bis zum Jahre 1945 bestehenden Rechtszustand durch die geltenden Rundfunkbestimmungen etwas geändert hat, wurde bereits untersucht¹⁵². Der Bundesgesetzgeber ist also vor die Frage gestellt, welche Form der öffentlichen Abgabe für die Finanzierung des Rundfunks in Betracht kommt. Die Auffassungen, die im Schrifttum vertreten werden, gehen auseinander. In seinem Gutachten, das er im Auftrag des Bayerischen Rundfunks erstattet hat, tritt *Maunz* für die anstaltsrechtliche Benutzungsgebühr ein¹⁵³. Gegenleistung der Benutzungsgebühr sind nach seiner Ansicht die Sendungen, die die Rundfunkanstalt fortlaufend liefert. Wie *Maunz* dazu weiter ausführt, kommt es nicht darauf an, daß der Rundfunkhörer die ihm laufend angebotene Nutzung der Rundfunkanstalt tatsächlich in Gebrauch nimmt, da die Gebührenschuld von der wirklichen Inanspruchnahme unabhängig ist. Auch *Giese* ist der Ansicht, daß sich die „Rundfunkgebühr“ aus einer Verwaltungsgebühr zu einer Benutzungsgebühr entwickelt habe. Er unterscheidet zwischen der Verwaltungsgebühr für den einmaligen Verwaltungsakt der Verleihung des Rundfunkempfangsrechts und der allmonatlichen Benutzungsgebühr für die laufende Anstaltsnutzung¹⁵⁴. *Moser* beschränkt seinen Beitrag zu diesem Thema auf die Feststellung, daß die Rundfunkgebühr „längst de facto den Charakter der Verleihungsgebühr verloren habe“ und — abgesehen von der einmaligen „Genehmigungsgebühr“ — zu einer „Zwecksteuer für die Unterhaltung des Rundfunkbetriebs“ geworden sei¹⁵⁵. Wenn er dann weiter von einem „Beitrag zum Sendebetrieb“ spricht, so meint er offensichtlich das Wort Beitrag nicht im rechtstechnischen Sinn, sondern im Sinn eines finanziellen Beitrags zum Sendebetrieb in der rechtlichen Form der „Rundfunkzwecksteuer“.

In dem bisher umfassenden Beitrag zur Frage der rechtlichen Natur der Rundfunkgelder verneint *Ipsen* die Möglichkeit einer Rundfunkzwecksteuer, weil das Hörergeld keine im Sinne des Allgemeinbegriffs der Steuer „voraussetzungslos geschuldete Abgabe“¹⁵⁶, sondern eine Gegenleistung für eine besondere Leistung sei¹⁵⁷. *Ipsen*

¹⁵¹ A.a.O.

¹⁵² Vgl. oben S. 28 f.

¹⁵³ A.a.O. S. 16.

¹⁵⁴ DÖV 1953 S. 589.

¹⁵⁵ JZ 1951, S. 73.

¹⁵⁶ *Jellinek* a.a.O. S. 393.

¹⁵⁷ A.a.O. S. 37.

bekannt sich zu der Annahme, die Hörergebühr sei eine eigenartige Mischung von Anstaltsnutzungsgebühr und Beitrag¹⁵⁸. Gegen diese Auffassung wendet sich *Peters* mit der Begründung, daß zwischen der Sendeanstalt und den Rundfunkteilnehmern „überhaupt kein Benutzungsverhältnis“ bestehe, sodaß für die von *Ipsen* bejahte Mischform kein Raum sei¹⁵⁹. *Peters* gelangt auf Grund der Bestimmungen des FAG zu dem Ergebnis, daß die Hörergebühr eine Konzessionsgebühr dafür sei, daß der Hörer am Ätherwellenverkehr teilnehmen und damit ein als Monopol dem Bund zustehendes Recht ausüben dürfe¹⁶⁰.

Nach der Ansicht *Schusters* ist die Rechtsgrundlage für die Gebührenschuld in § 2 FAG zu suchen¹⁶¹. Er bezeichnet die „Rundfunkgebühr“ als eine „Verleihungsgebühr“, die für die Erteilung der Verleihung i. S. des § 2 Abs. 1 FAG und für die Ausübung von Rechten aus ihr von der Verleihungsbehörde festgesetzt wird.

M. E. läßt sich die Frage nach der „Rechtsnatur der Rundfunkgebühren“ erst dann beantworten, wenn zuvor festgestellt ist, welches Rechtsverhältnis zwischen dem Inhaber einer Rundfunkempfangsanlage und der Behörde besteht, welche die Befugnis zum Errichten und Betreiben der Anlage verleiht. Bei dem ausschließlichen Recht des Reiches i. S. des § 1 Abs. 1 Satz 1 FAG, das nunmehr auf den Bund übergegangen ist, handelt es sich nicht um ein Monopol, da für diese Regelung nicht fiskalische Erwägungen maßgebend waren, sondern das öffentliche Interesse des Staates an der Sicherheit im Funkverkehr. Das in § 1 FAG aus dem Telegraphengesetz übernommene Recht des Staates ist also ein Hoheitsrecht, das man früher als Regal bezeichnete¹⁶². Nach § 2 Abs. 1 FAG kann die Befugnis zum Errichten und Betreiben von Fernmeldeanlagen verliehen werden. Es fragt sich, welche Rechtsnatur die „Verleihung“ hat. Auch hier schwankt die Terminologie zwischen „Lizenz, Genehmigung, Erlaubnis und Konzession“. Von diesen Bezeichnungen scheidet der Begriff Lizenz als dem deutschen Verwaltungsrecht fremd aus; außerdem kommt ihm neben dem Institut der Erlaubnis keine eigene Bedeutung zu. Bei der Verleihung kann es sich nicht um eine Erlaubnis handeln. Durch die Erlaubnis, d. h. durch die Befreiung von dem Verbot einer bestimmten Tätigkeit, wird dem Antragsteller lediglich gestattet, von einer natürlichen Freiheit Gebrauch zu machen, deren Betätigung ihm bei-

¹⁵⁸ A.a.O. S. 35.

¹⁵⁹ A.a.O. S. 45.

¹⁶⁰ A.a.O. S. 46.

¹⁶¹ Arch. 1949, S. 318.

¹⁶² Vgl. auch *Jellinek*, Verwaltungsrecht, S. 514; in der Schweiz hat man an der Bezeichnung „Regal“ festgehalten.

spielsweise aus sicherheitspolizeilichen Gesichtspunkten ohne besondere Erlaubnis untersagt war. Die Verleihung des Betriebsrechts i. S. des § 2 Abs. 1 FAG enthält aber mehr als nur die Befreiung von einem Verbot. Auch der Begriff der Genehmigung scheidet damit aus dem Kreis der Betrachtung aus, da er nicht mehr als ein Synonym für den Begriff der verwaltungsrechtlichen Erlaubnis ist¹⁶³. Somit bleibt nur noch das Institut der öffentlich-rechtlichen Konzession. Im allgemeinen versteht man im Verwaltungsrecht unter der Konzession die „Verleihung“ eines Rechts an einer öffentlichen Sache sowie die Ausstattung privater Personen mit den Befugnissen eines öffentlichen Unternehmens¹⁶⁴. Vielfach werden an Stelle des Ausdrucks „Konzession“ die Bezeichnungen Verleihung oder Beleihung gesetzt¹⁶⁵. Es ist allgemein anerkannt, daß die Gewerbeordnung in § 30 den Ausdruck Konzession i. S. einer bloßen Erlaubnis verwendet. Eine umfassende Begriffsbestimmung fehlt. Das bekannteste Beispiel für die Konzession — hier wird sie vielfach als Konzession im engsten Sinn bezeichnet — ist die Verleihung des Eisenbahnbetriebsrechts, verbunden mit der Übertragung bahnpolizeilicher Befugnisse an private Gesellschaften. Versucht man aus diesem Hauptanwendungsfall den Grundgedanken der Konzession zu entwickeln, so fällt zunächst ins Auge, daß die Konzession in ihrer Wirkung weit über die der Erlaubnis hinausgeht. Ihr Wesen besteht darin, daß der Staat sich zugunsten einer privaten oder öffentlich-rechtlichen juristischen Person eines Rechts ganz oder teilweise begibt, dem Konzessionar also eines der ihm vorbehaltenen Rechte „konzediert“¹⁶⁶. Die Anwendung dieses Grundgedankens der Konzession auf den § 2 FAG führt zu folgendem Ergebnis: Das Funkhoheitsrecht steht ausschließlich dem Staat zu. Nach § 2 FAG kann der Staat die „Befugnis“ zum Errichten und Betreiben einzelner Funkanlagen verleihen. Das Gesetz spricht absichtlich nicht von der Verleihung des Rechts, sondern von der Verleihung der Befugnis, um nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, daß das Funkhoheitsrecht des Staates mit der Verleihung auf den Verleihungsempfänger übergeht. Außerdem gestattet § 2 nur die Verleihung des Betriebsrechts für „einzelne“ Funkanlagen. Wenn also der Staat dem Inhaber eines Empfangsgeräts die Befugnis zur Unterhaltung dieses Geräts verleiht, macht er insoweit von seinem Funkhoheitsrecht keinen Gebrauch und räumt dem Verleihungsempfänger ein aus dem Funkhoheitsrecht abgeleitetes, an sich dem Staat vor-

¹⁶³ Vgl. auch *Jellinek*, a.a.O. S. 256.

¹⁶⁴ Vgl. auch *Jellinek*, a.a.O. S. 257, 511, 526.

¹⁶⁵ Vgl. *Nebinger*, Verwaltungsrecht, S. 205 Anm. 7.

¹⁶⁶ Vgl. Beispiele bei *Jellinek*, a.a.O. S. 511 ff.; 526; vgl. auch die Definition bei *Nebinger* a.a.O.

behaltenes öffentliches Recht ein. Das Funkhoheitsrecht selbst bleibt beim Staat. § 2 FAG verwendet also den Begriff „Verleihung“ im verwaltungsrechtlichen Sinn, also gleichbedeutend mit dem Begriff der öffentlich-rechtlichen Konzession¹⁶⁷.

Nunmehr läßt sich auch die Frage nach der Rechtsnatur der „Rundfunkgebühr“ beantworten: Die Rundfunkgebühr ist einmal eine Verwaltungsgebühr für den einmaligen Verwaltungsakt der Verleihung und zum anderen eine fortlaufende Hoheitsgebühr für die Ausübung der Rechte aus der Verleihung (vgl. § 9 Abs. 2 FAG). Man kann sie auch als eine dem Fernmelderecht eigene Konzessionsabgabe bezeichnen, wie sie etwa dem Empfänger einer Straßenbahnkonzession für die Ausübung des Schienenrechts auferlegt wird¹⁶⁸. Die gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer fortlaufenden Gebühr ist § 9 Abs. 2 FAG. Die Rechtsnatur der Rundfunkgebühren als Hoheits- oder Verleihungsgebühren wird im Ergebnis bejaht von *Schuster*, a.a.O. S. 318 f.; *Symphér*, DVBl. 1951, S. 466 Anm. 15; *Huber*, a.a.O.; *v. Mangoldt*, Art. 73 Nr. 7 Anm. 2; *Peters* a.a.O. S. 47, der die Gebühr ausdrücklich als Konzessionsabgabe bezeichnet.

Auch in den übrigen Staaten mit hoheitlicher Finanzierung des Rundfunks haben die Rundfunkgebühren den Charakter von „Konzessions- oder Lizenzgebühren“. Die Annahme einer Benutzungsgeldscheitert an der Eigenart des Rundfunks. Schon Neugebauer hat auf den Umstand hingewiesen, daß die Wahl der Programme der für den Rundfunkhörer erreichbaren Sender völlig in dessen Belieben steht¹⁶⁹. *Symphér* führt die Erwägung an, daß ein Rundfunkhörer sein Empfangsgerät mit einer Vorrichtung versehen kann, die den Empfang des Programms „seiner“ Rundfunkanstalt völlig ausschließt, oder daß er sich verpflichtet, nur ausländische Sender zu hören¹⁷⁰. Die Tatsache, daß es im Belieben des Hörers steht, die Sendungen der Rundfunkanstalt, in deren Bereich er wohnt, zu hören, vermag für sich allein die Gebührenschuld nicht zu begründen. Im Gegensatz zur Auffassung von *Maunz*, wonach die Gebührenschuld von der wirklichen Inanspruchnahme der Anstalt unabhängig sei, sieht die h. A. das Wesen der Benutzungsgeld darin, daß sie die Gegenleistung für eine tatsächliche Inanspruchnahme einer Verwaltungseinrichtung ist¹⁷¹.

¹⁶⁷ So wohl auch *Schuster*, a.a.O. S. 313; *Bredow*, Vier Jahre S. 20; *Huber*, a.a.O. S. 175; *Stier-Somlo*, a.a.O.; *Peters* a.a.O. S. 46.

¹⁶⁸ Vgl. *Nebinger*, a.a.O. S. 156 Anm. 13.

¹⁶⁹ Vol. oben S. 85.

¹⁷⁰ A.o.O.

¹⁷¹ Vgl. *Jellinek*, a.a.O. S. 389 ff.

Diese Bedenken gegen die rechtliche Zulässigkeit der Annahme einer Anstaltsnutzungsgebühr werden auch von *Ipsen* anerkannt¹⁷². *Ipsens* Eingeständnis verdient deshalb ganz besondere Beachtung, weil er das Weiterbestehen eines Verleihungsverhältnisses zwischen dem Inhaber einer Rundfunkempfangsanlage und der Postverwaltung seit dem Inkrafttreten des GG als grundgesetzwidrig verneint¹⁷³. Nach seiner Auffassung hat der Hörer nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG einen grundrechtlichen Anspruch auf Teilnahme am Rundfunkempfang, da diese Vorschrift jedem das Recht gibt, sich „aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“ und zu diesen Quellen auch der Rundfunk zählt¹⁷⁴; infolgedessen sei der „Verleihungsvorbehalt für die Rundfunkgenehmigung“, der nach den §§ 1, 2 FAG einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Verleihung ausschliesse, weggefallen¹⁷⁵. Dieser Auffassung ist bereits *Peters* mit zutreffender Begründung entgegengetreten¹⁷⁶. Zunächst dürfte *Ipsen* übersehen haben, daß das FAG ein allgemeines einschränkendes Gesetz i. S. des Art. 5 Abs. 2 GG ist, weil es sich weder besonders gegen die Unterrichtsfreiheit richtet noch diese in ihrem Wesensgehalt angreift. Zum anderen läßt er außer Betracht, daß dem Grundrecht der Freiheit der Unterrichtung durch den Rundfunk dadurch Genüge geschieht, daß man die Verleihung des Rundfunkempfangsrechts als eine gebundene Konzession ansieht. Außerdem findet auch das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG seine Grenzen an den Rechten anderer (Art. 2 Abs. 1 GG), d. h. hier an dem Rundfunkhoheitsrecht des Bundes¹⁷⁷. Es ist *Peters* weiter recht zu geben, wenn er ausführt: „Da die sog. Rundfunkerlaubnis nur im Hinblick auf die Notwendigkeit des entsprechenden Rechtserwerbs verlangt wird, nicht aber um den Bürger am Abhören der Sendungen zu hindern, hat die vorliegende Frage mit Art. 5 Abs. 1 GG nichts zu tun. Das gilt auch hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen die Empfangserlaubnis verliehen wird, solange die Rechtsverleihung nicht willkürlich unter Mißbrauch des an sich bestehenden freien Ermessens gehandhabt wird“¹⁷⁸.

Zutreffend weist *Peters* weiter darauf hin, daß *Ipsen* insofern inkonsequent ist, als er den Verleihungsvorbehalt auf dem Gebiet des Senderrechts, dem „Komplementärrecht zum Empfangsrecht“, aufrecht

¹⁷² A.a.O. S. 29.

¹⁷³ A.a.O. S. 23 f.

¹⁷⁴ A.a.O. S. 23.

¹⁷⁵ A.a.O. S. 24.

¹⁷⁶ A.a.O. S. 58 ff.

¹⁷⁷ *Peters* S. 59.

¹⁷⁸ A.a.O. S. 59.

erhält¹⁷⁹. Schließlich widerspricht *Ipsen* klar seiner Auffassung vom Wegfall des Rechts zur Verleihung des Rundfunkempfangsrechts, wenn er auf S. 39 seiner Schrift davon spricht, daß die Kompetenz zur Gebührenregelung bei den Ländern als den „Trägern der Rf.-Empfangshoheit“ liege.

Da somit die Rechtsgrundlage, von der *Ipsen* bei der Prüfung der Rechtsnatur der Hörergebühr ausgeht, falsch gefunden ist, können auch die weiteren Ergebnisse seiner Untersuchung nur unter Vorbehalt gewürdigt werden. Beachtlich ist aber, daß *Ipsen* trotz der Verneinung des Verleihungserfordernisses für das Rundfunkempfangsrecht und folglich des öffentlich-rechtlichen Verhältnisses zwischen Hörer und Post erkennt, daß die Hörergebühr „nicht nur als Anstaltsgebühr verstanden werden kann“¹⁸⁰. Er glaubt deshalb diesen Mangel in der Konstruktion der Anstaltsnutzungsgebühr dadurch ausgleichen zu sollen, daß er der Hörergebühr „auch Züge einer beitragsartigen Leistung beimißt, die sie von der auf Äquivalenzvorstellungen beruhenden Seite der Anstaltsgebühr abheben“¹⁸¹.

Es fragt sich also, ob für die Hörergelder das Institut des öffentlich-rechtlichen Beitrags in Betracht kommt. Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrags ist immer, daß der Verpflichtete einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil von einer öffentlichen Einrichtung oder Veranstaltung hat¹⁸². Der Vorteil, den der Inhaber einer Rundfunkempfangsanlage gegenüber Dritten hat, besteht darin, daß er durch sein Empfangsgerät an das internationale Rundfunknetz angeschlossen ist und nach seinem Belieben Sendungen empfangen kann. Läßt beispielsweise der Inhaber eines Empfangsgeräts dieses mit einer Vorrichtung versehen, die ihm den Empfang des Programms „seiner“ Rundfunkanstalt unmöglich macht, so kann er aus der Rundfunkstätigkeit dieser Anstalt auch keinen wirtschaftlichen Vorteil ziehen.

Aber auch dann, wenn man mit *Ipsen* annimmt, daß es für die Bejahung des Beitragscharakters nur darauf ankommt, daß durch Gesetz oder Satzung „ein besonderes Interesse an der Leistung des Verwaltungsträgers präsumiert wird“, vermag dies die Hörergebühr nicht de lege lata als Beiträge zu kennzeichnen¹⁸³. Denn — wie oben dargelegt — verneint *Ipsen* den Charakter der Rundfunkgelder als Hoheitsgebühr nur deshalb, weil er von der falschen

¹⁷⁹ A.a.O.

¹⁸⁰ A.a.O. S. 29.

¹⁸¹ A.a.O.

¹⁸² Vgl. *Jellinek*, a.a.O. S. 391; *Nebinger*, a.a.O. S. 270.

¹⁸³ A.a.O. S. 34.

Prämisse ausgeht, die Verleihung des Rundfunkempfangsrechts sei grundgesetzwidrig. *Ipsen* eröffnet nämlich seine Folgerungen für die Rechtsnatur der Hörergebühr mit der Feststellung, die Gebührenpflichtigkeit sei früher nur „als Entgelt für die partielle Preisgabe des sog. Funkregals auf der Empfangsseite verständlich“ gewesen, heute sei eine Rechtsverleihung nicht mehr zulässig¹⁸⁴.

De lege lata haben folglich die von den Rundfunkhörern monatlich zu entrichtenden Beträge den Charakter einer Hoheitsgebühr, die dem jeweiligen Träger der Rundfunkhoheit zufließen. Mit Recht weist *Peters* darauf hin, daß der Bundesgesetzgeber in dem mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen „Gesetz über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes“ vom 4. Januar 1952 diese Rechtslage der Hörergebühr anerkannt hat, weil in § 10 Abs. 4 des Gesetzes bestimmt ist, daß ein Teil des Gebührenaufkommens von der Post an die neu zu errichtende Berliner Rundfunkanstalt abzuführen ist.

Beachtlich ist ferner — darauf hat *Haensel* im Rahmen seiner kritischen Würdigung der Schriften von *Ipsen* und *Peters* hingewiesen¹⁸⁵ —, daß der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen in seinem Amtsblatt vom 18. 12. 1953 eine Verfügung für den praktischen Postdienst erlassen hat, worin er die bisherige Sonderregelung für Rundfunkempfangsanlagen in Kraftfahrzeugen usw. aufhebt. Ferner fällt ins Gewicht, daß nach *Haensels* Mitteilung die inzwischen ausgegebenen Fernseh Rundfunkgenehmigungen der Postverwaltung ausdrücklich auf das FAG Bezug nehmen. In beiden Maßnahmen nimmt die Post die Zuständigkeit für die Verleihung des Rundfunkempfangsrechts und für die Erhebung der Rundfunkgebühren für sich in Anspruch, ohne daß bisher von irgend einer Seite ein Widerspruch erhoben worden ist.

De lege ferenda könnte man in Fortentwicklung des Gedankens von *Neugebauer*¹⁸⁶ an die Einrichtung einer eigenartigen Benutzungsgebühr mit folgender Begründung denken: Die Benutzungsgebühr ist das Entgelt für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung „Der Deutsche Rundfunk“. Die Gebühren werden von dem Bundesrundfunkorgan erhoben und für die Zwecke des Rundfunks verwaltet. Durch den Charakter dieser Gebühr würde zugleich unterstrichen, daß sie nur für die unmittelbaren Zwecke des Rundfunks verwendet werden darf. Trotz der Bedenken *Ipsens* und *Peters* gegen die Zulässigkeit einer Rundfunkzwecksteuer ließe sich die Einführung

¹⁸⁴ A.a.O. S. 32.

¹⁸⁵ JZ 1955 S. 32.

¹⁸⁶ Vgl. oben S. 68 f.

einer solchen Zwecksteuer nach Art der Kraftfahrzeugsteuer aus der Erwägung rechtfertigen, daß der Rundfunkhörer wegen seines Gemeingebrauchs an der Ätherwelle auch zu den Kosten der Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung „Der Deutsche Rundfunk“ herangezogen werden kann.

III. Rundfunkfinanzierung und Rundfunkfreiheit

Es unterliegt keinem Zweifel, daß von einer absoluten Staatsunabhängigkeit der Rundfunkinstitute erst dann gesprochen werden kann, wenn die Rundfunkträger auch wirtschaftliche Unabhängigkeit genießen. Eine volle wirtschaftliche Unabhängigkeit wäre erst dann gegeben, wenn die Rundfunkinstitute sich selbst finanzierten. Eine Eigenfinanzierung mit den Mitteln des öffentlichen Abgabensrechts kommt jedoch nicht in Betracht. Es ist Sache des Bundes, die Rundfunkgebühren zu erheben und über ihre Verwendung zu bestimmen. Mit Rücksicht darauf, daß die Gebühren für die Verleihung und Ausübung des Rundfunkempfangsrechts zu entrichten sind, wird man allerdings eine Bindung des Gebührenaufkommens für die Zwecke des Rundfunks bejahen müssen¹⁸⁷. Aus der Tatsache, daß dem Bund das Recht zur Erhebung und zur Verwendung von Rundfunkgebühren zugesprochen wird, kann man jedoch noch nicht — wie *Mauz* meint — auf eine Verletzung der Grundrechte des Art. 5 GG schließen. Ein Verstoß gegen Art. 5 GG läge erst dann vor, wenn der Bund den Rundfunkanstalten bezüglich der Verwendung der ihnen zugewiesenen Rundfunkgelder Auflagen machen würde, deren Erfüllung zu einer Einflußnahme auf die Freiheit der Programmgestaltung führen würde. Grundgesetzwidrig wäre es z. B., wenn der Staat die Überweisung von Rundfunkgeldern an eine Rundfunkanstalt von der Aufnahme eines bestimmten Programmpunktes oder von der Änderung des festgelegten Programmrahmens abhängig machen wollte. Dennoch ist nicht zu verkennen, daß die Gefahr einer Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit nahe liegt, wenn es dem Belieben einer Bundesbehörde überlassen bliebe, welche Beträge sie jeweils den einzelnen Rundfunkträgern überweisen wolle. Zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit empfiehlt es sich deshalb, Maßnahmen zu treffen, die dem erstrebenswerten Ziel auch einer wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Rundfunkinstitute möglichst nahekommen. Als erster Weg zu diesem Ziel bietet sich der der gesetzlichen Festlegung des auf die einzelnen Rundfunkinstitute entfallenden Anteils an dem Gebührenaufkommen. Dieser Weg wird auch im Ausland überwiegend zur Sicherung einer ge-

¹⁸⁷ Vgl. hierzu *Bredow*, Neuordnung S. 12 ff.

wissen finanziellen Unabhängigkeit der Rundfunkunternehmen beschritten. Diesem Vorteil der größtmöglichen Sicherung der finanziellen Selbständigkeit der Rundfunkträger stehen jedoch Nachteile auf der anderen Seite gegenüber. Bei diesem starren Schema der Gebührenaufteilung ist es einmal nicht möglich, die Gebührenverteilung dem wirklichen schwankenden finanziellen Bedarf der einzelnen Rundfunkunternehmen anzupassen. U. U. würden auf diese Weise dem deutschen Rundfunk Mittel entgehen, deren er zur Bewältigung allgemeiner Rundfunkaufgaben, wie Aufbau und Durchführung der Rundfunkforschung, Ausbildung von Rundfunkpersonal usw. bedarf. Zum anderen würde eine starre gesetzliche Verteilung der Rundfunkgelder nicht zur Förderung eines gesunden Leistungswettbewerbs unter den Rundfunkunternehmen beitragen. Dem Verfasser fehlt die Erfahrung, die erforderlich ist, um beurteilen zu können, wie hoch diese Gesichtspunkte zu veranschlagen sind¹⁸⁸. Sollte ihnen für die Leistungsfähigkeit des deutschen Rundfunks eine besonders große Bedeutung zukommen, so müssen Wege gefunden werden, die dennoch zu einer optimalen wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Rundfunks gegenüber dem Staat führen. Dies kann nur dadurch erreicht werden, daß die Entscheidung über die Verwendungs-, insbesondere die Verteilung der Rundfunkgebühren auf die einzelnen Rundfunkunternehmen einer unabhängigen Bundesrundfunkbehörde übertragen wird¹⁸⁹.

§ 6

Die Organisation der Rundfunkträger im Spiegel der Rundfunkfreiheit

I. Einführung

Eine vergleichende Betrachtung der Rundfunkordnung im Reich und der ausländischen Rundfunkordnungen mit der gegenwärtigen Organisation des Rundfunks vermittelt die Erkenntnis, daß die Freiheit des Rundfunks und die Forderungen, die an den Rundfunk als wesentliches Instrument der öffentlichen Meinungsbildung gestellt werden, am ehesten über eine zweckmäßige Organisation der Rundfunkträger verwirklicht werden kann. Bevor die Frage der Verfassung der Rundfunkinstitute behandelt werden kann, ist zu untersuchen, welche Organisationsformen für die Rundfunkträger in Betracht kommen. Der Rundfunk könnte in staatlicher Regie betrieben

¹⁸⁸ Vgl. hierzu Bredow, a.a.O.

¹⁸⁹ Vgl. hierzu oben S. 64 ff.

werden, wie dies in Frankreich, Dänemark, Norwegen, Spanien, Portugal und anderen Staaten der Fall ist. Dagegen scheidet ein absolut der privaten Initiative überlassener Rundfunk als für die deutschen und europäischen Rundfunkverhältnisse indiskutabel aus; an die Anwendung des amerikanischen Systems kommerzieller Rundfunkunternehmen ist schon wegen der damit notwendig verbundenen Finanzierung durch Wirtschaftswerbung nie gedacht worden. Als weitere Organisationsform kommt jedoch die Mischform zwischen Privatrundfunk und Staatsrundfunk in Betracht. Hier stehen sich das System gemischtwirtschaftlicher Rundfunkunternehmen im Reich und das heutige System staatsunabhängiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts gegenüber. Im Falle einer Entscheidung für das letztere System ist schließlich noch an die Anwendung eines gemischten Systems von öffentlichen Rundfunkanstalten und privaten Rundfunkinstituten mit verschiedenen Aufgabenbereichen zu denken, wie es in Australien, Japan und Kanada gehandhabt wird. Dabei ist allerdings zu beachten, daß in den genannten Staaten neben den Privatsendern nur eine einzige zentrale Rundfunkanstalt des öffentlichen Rechts besteht. Für den deutschen Rundfunk könnte insofern eine Abweichung von diesem System in Betracht kommen, als im „klassischen“ Wellenbereich von gemischtwirtschaftlichen Rundfunkunternehmen oder öffentlichen Rundfunkanstalten gesendet würde und nur im UKW-Bereich reine Privatsender errichtet würden¹⁹⁰.

Gegenstand der Untersuchung ist die Frage, welche Organisationsformen zulässig und zweckmäßig sind, weiter geht es um die Darstellung der rechtlichen Gesichtspunkte, die bei der inneren Organisation der Rundfunkinstitute zu berücksichtigen sind. Alle diese Gesichtspunkte haben letztlich ihren Ursprung in der Grundrechtsnorm des Art. 5 GG.

II. Staatsrundfunk und Rundfunkfreiheit

Das Beispiel der Staatstheater und staatlichen Museen veranschaulicht, daß der Staat auch im kulturellen Bereich als Unternehmer auftritt. Angesichts der Vorschrift des Art. 5 GG fragt es sich, ob ihm dies auch auf dem Gebiet des Rundfunks erlaubt ist.

Bei den Verhandlungen im Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rats zu Art. 5 GG ist die Frage, in welcher Form der Rundfunk organisiert werden soll, offen gelassen worden. Der Antrag des Abgeordneten v. Mangoldt, wonach der Rundfunk durch selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts betrieben werden soll, ist abgelehnt

¹⁹⁰ Vgl. oben S. 66 f.

worden¹⁹¹. Man wollte die künftige Rechtsform des Rundfunks nicht im GG festlegen. Nach Ansicht des Abgeordneten *Dr. Heuss* sollte die Möglichkeit gegeben bleiben, „daß . . . der Staat sich einen Rundfunk macht und auf der anderen Seite Gruppen privater oder kirchlicher Organisationen das gleiche tun“¹⁹². Es fragt sich aber, ob eine Verstaatlichung des Rundfunks sich mit den Zielsetzungen des GG, wie sie in Art. 5 GG niedergelegt sind, vereinbaren läßt.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk, also die der bloßen Wiedergabe von Tatsachen. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Meinungsfreiheit im Rundfunk nicht grundrechtlich geschützt ist, wie *Lüders* anzunehmen scheint¹⁹³. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG füllt durch die besondere Gewährleistung auch der Berichterstattungsfreiheit eine Lücke, die im Grundrechtskatalog der Reichsverfassung bestanden hatte, aus, beschränkt also nicht etwa die Rundfunkfreiheit auf die reine Freiheit der Berichterstattung über tatsächliche Begebenheiten¹⁹⁴. Die Freiheit der Meinungsäußerung, der Meinungsverbreitung und der Unterrichtung durch den Rundfunk, unter die nur Stellungnahmen, Wertungen und Beurteilungen fallen, ist bereits in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt. Es ist gleichgültig, in welcher Form die Verbreitung der Meinung erfolgt, ob durch Wort, Schrift, Ton oder Bild, m. a. W. ob durch Presse, Flugblatt, Film, Ton- oder Fernsehrundfunk. Ebenso gehören Ton- und Fernsehrundfunk auch zu den allgemein zugänglichen Quellen, aus denen sich jeder Bürger ungehindert unterrichten kann¹⁹⁵.

Einer Verwirklichung der in Art. 5 GG gewährleisteten Grundrechte auf dem Gebiete des Rundfunks stehen die erwähnten, in der Eigenart des Rundfunks begründeten Schwierigkeiten entgegen. Die notwendige Beschränkung auf einige wenige Sendestationen und die Kostspieligkeit der Rundfunkapparatur schließen es von vorneherein aus, daß jede Meinungsgruppe sich über den Rundfunk so, wie das etwa im Pressewesen möglich ist, an die Allgemeinheit wenden kann. Es müssen daher Vorkehrungen getroffen werden, die es ermöglichen, die bestmögliche Annäherung an den Idealzustand einer absoluten Rundfunkfreiheit zu finden. Eine Programmbildung durch weisungsgebundene Staatsbeamte oder Angestellte würde diesem Ziel, das die Verfassung der Gesetzgebung und der Verwaltung gesetzt hat, nicht entgegenkommen. Es ist zwar richtig, daß die Unabhängigkeit des

¹⁹¹ Vgl. *v. Mangoldt*, Art. 5 Anm. 5.

¹⁹² Bei *Lüders*, Zuständigkeit S. 41.

¹⁹³ A. a. O. S. 42, insbesondere Anm. 24.

¹⁹⁴ Vgl. auch *Mauenz* S. 3 f; *v. Mangoldt*, a. a. O.

¹⁹⁵ Vgl. auch Art. 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. 1950 II S. 686.

Rundfunks, gleich in welcher Rechtsform er organisiert ist, von der Freiheitlichkeit des jeweiligen Staatswesens abhängt¹⁹⁶. Der Gesetzgeber ist jedoch durch Art. 5 Abs. 1 GG verpflichtet, alles zu tun, was der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit dienlich ist. Von diesem Gedanken geht v. Mangoldt aus, wenn er darauf hinweist, daß die freie Berichterstattung insbesondere beim Rundfunk besonderer Sicherungen bedarf, „da in einer großen Zahl von Staaten die Sender vom Staat abhängig sind und damit einseitige Beeinflussungen durch die den Staat jeweils beherrschenden Kräfte möglich erscheinen“¹⁹⁷. Da im Falle einer Verstaatlichung die Gefahr einer einseitigen Meinungsverbreitung und Berichterstattung naheliegt, würde die Wahl dieser Rechtsform des Rundfunks nicht dem Willen des Verfassungsgebers entsprechen. Das von der Verfassung gesteckte Ziel läßt sich deshalb nur durch eine möglichst weitgehende Verselbständigung der Rundfunkträger verwirklichen. Das Fehlen einer „neutralen Gewalt“ im modernen Staatsleben ließe sich auch durch eine Kontrolle der verstaatlichten Rundfunkbetriebe durch die Gerichte nur unvollkommen ersetzen. Eine Verstaatlichung des Rundfunks ist deshalb m. E. nicht zulässig.

III. Gemischtwirtschaftliche Rundfunkunternehmen

Im Reich wurde der Rundfunk von gemischtwirtschaftlichen Rundfunkunternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft und der GmbH betrieben, wie dies heute noch in der Schweiz der Fall ist. Die aus Art. 5 GG gegen den Staatsrundfunk begründeten Einwände treffen auf diese Organisationsform nur dann zu, wenn sich der Staat als Unternehmer hinter dieser Rechtsform verbirgt, d. h. wenn die Kapitalbildung des Staates so stark ist, daß er die personelle Besetzung, die Wirtschaftsführung und die Programmgestaltung praktisch beherrscht. Funkrechtliche Gesichtspunkte stehen der Zulässigkeit dieser Organisationsform nicht entgegen, da ein Rundfunkunternehmen mit privatrechtlicher Rechtsform die zur Sicherung des Funkverkehrs erlassenen Anordnungen ebensogut durchführen kann wie Rundfunkinstitute mit anderer Rechtsform. Außerdem läßt § 2 FAG ausdrücklich die Errichtung und den Betrieb von Funkanlagen durch Private zu.

Eine andere Frage ist es, ob sich diese Organisationsform angesichts der deutschen Rundfunkverhältnisse als zweckmäßig erweist. Es wurde bereits festgestellt, daß — abgesehen vom UKW-Bereich — nur eine Finanzierung mit den Mitteln des öffentlichen Abgaberechts

¹⁹⁶ Vgl. *Loehning*, Unabhängigkeit, DÖV 1953 S. 195.

¹⁹⁷ A.a.O.

in Frage kommt. Damit entfällt ein wesentlicher Grund dafür, die Rechtsform der Kapitalgesellschaft zu wählen. Im Wirtschaftsleben ist die Wahl einer Kapitalgesellschaft in erster Linie von der Erwägung abhängig, daß der Gesellschaftszweck vorwiegend durch den zusammengefaßten Kapitaleinsatz der Mitglieder erreicht werden kann. Außerdem läßt der nicht wirtschaftliche Zweck des Rundfunks, der Mangel einer echten Konkurrenz und das Fehlen einer Beteiligung am Wirtschaftsleben die Organisationsform einer Kapitalgesellschaft als nicht empfehlenswert erscheinen. Die Kontrolle der Wirtschaftsführung der Rundfunkinstitute läßt sich auch nicht etwa durch die gesetzlichen Aufsichtsorgane einer Kapitalgesellschaft in besonderem Maße gewährleisten. Sie läßt sich ebenso gut bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchführen, zumal die Überprüfung der Haushaltspläne mit Rücksicht auf die Zweckgebundenheit der öffentlichen Rundfunkgelder letztlich der Stelle obliegt, die zentral über die Verteilung der Rundfunkgelder entscheidet. Schließlich sprechen auch steuerrechtliche Erwägungen gegen die Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform, da die Rundfunkgelder als für öffentliche Aufgaben zweckgebundene Mittel steuerfrei bleiben sollten.

Die Anwendung privatrechtlicher Organisationsformen sollte deshalb beschränkt bleiben auf die erwähnten Rundfunkunternehmen im UKW-Bereich¹⁹⁸. Es ist nach den bisherigen Erfahrungen nicht anzunehmen, daß das Gebührenaufkommen auch zur Deckung der Unkosten dieser „Kleinsender“ ausreicht. Die Rundfunkunternehmen werden deshalb die Mittel zur Errichtung und zum Betrieb der Sender selbst aufbringen müssen. Hier empfiehlt sich die Gründung von Kapitalgesellschaften, da für den Aufbau und die Unterhaltung der Sender erhebliche Betriebsmittel benötigt werden. Die Wahl dieser Organisationsformen ist um so mehr gerechtfertigt, als sich u. U. mehrere Interessenten mit einer Sendeanlage begnügen werden müssen. Auf diese Weise können die vom „Arbeitskreis für Rundfunkfragen“ genannten Institutionen oder sonstige Interessenten, etwa aus der Presse oder aus der Rundfunkindustrie, die von ihnen zu schaffenden Sendeunternehmen aus ihrem sonstigen Vermögen ausgliedern und zu einem Zweckvermögen verselbständigen. Auch die Rechtsform der Genossenschaft könnte in Betracht kommen. Die Genossen würden sich etwa aus den Mitgliedern der Institutionen des öffentlichen Lebens oder sonstigen, an der betreffenden Institution interessierten Personen zusammensetzen. Die Wahl einer genossenschaftlichen Rechtsform würde zudem die Gemeinnützigkeit dieser Rundfunkunternehmen unterstreichen. Da die Finanzierung durch

¹⁹⁸ Vgl. oben S. 66 f.

Wirtschaftswerbung eine Beteiligung am Wirtschaftsleben voraussetzt, wäre auch dieses für die Wahl einer Kapitalgesellschaft sprechende Organisationselement gegeben. Etwaige Sendebetriebe der Kirchen und Universitäten würden vermutlich, sofern sich nicht mehrere dieser Institutionen in ein Sendeunternehmen teilen müssen, in unmittelbarer Verwaltung dieser Körperschaften und Anstalten unterhalten.

IV. Die Anstalt des öffentlichen Rechts als Rundfunkträger

1. Allgemeines

In den Kreisen, die sich mit der Neuordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik beschäftigen, hat sich allgemein die Erkenntnis durchgesetzt, daß die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts die den Zwecken des Rundfunks am meisten entsprechende Organisationsform ist¹⁹⁹. Besonders zu beachten ist, daß auch *Bredow*, der ja am Aufbau des Rundfunks nach dem Weimarer System maßgeblich beteiligt war, für die Organisationsform der Anstalt eintritt²⁰⁰. In den bisher bekannten Entwürfen für ein Bundesrundfunkgesetz und in dem Nordrhein-Westfälischen Rundfunkgesetz ist ebenfalls die öffentlich-rechtliche Anstalt als Rundfunkträger zugrunde gelegt.

Der Rechtsordnung sind drei Typen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts bekannt: Die Körperschaft, die Anstalt und die Stiftung des öffentlichen Rechts. Von diesen drei Typen kommt nur die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts in Betracht. Die öffentliche Körperschaft scheidet aus wegen des Fehlens eines mitgliedschaftlichen Verbandes, dessen Wille durch die Gesamtheit der Mitglieder gebildet wird. Es ist zwar daran zu denken, daß die Institutionen und Organisationen, die in den Rundfunkräten der bestehenden Rundfunkanstalten vertreten sind, die Mitglieder einer Rundfunkkörperschaft bilden könnten. Das vertrüge sich jedoch — abgesehen von der sonstigen Problematik dieser Lösung — nicht mit der noch zu behandelnden Funktion dieser Rundfunkräte, die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks zu vertreten. Es bestände die Gefahr, daß die Mitgliederversammlungen die Interessen „ihrer“ Körperschaft vor die Interessen der Allgemeinheit am Rundfunk stellen würden. Die Stiftung, als Widmung einer Vermögensmasse für einen bestimmten Zweck kommt ihrem ganzen Wesen nach nicht als Rechtsform der Rundfunkträger in Frage.

¹⁹⁹ Vgl. *Loehning*, DÖV 1953 S. 193 ff.; S. 264 ff.

²⁰⁰ *Bredow*, Neuregelung S. 9 ff.

Bleibt somit nur noch die Wahl der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, so wirft doch die Anwendung dieser Rechtsform auf die Träger eines politisch unabhängigen und neutralen Rundfunks eine Reihe von Rechtsfragen auf. Es ist zu prüfen, ob mit Rücksicht auf die Forderung nach Staatsunabhängigkeit der Rundfunkträger eine Abweichung vom Normaltypus der öffentlichen Anstalt geboten und ob eine solche Abweichung vom herkömmlichen Anstaltsbegriff zulässig ist. Soweit dabei Fragen des allgemeinen Anstaltsrechts und Selbstverwaltungsrechts zu beachten sind, muß im Rahmen dieses Themas von einer Erörterung der rechtstheoretischen Grundsatzfragen dieser Rechtsgebiete abgesehen werden.

2. Der herkömmliche Anstaltsbegriff

Nach ihrer klassischen Definition ist die rechtsfähige Anstalt ein zur juristischen Person des öffentlichen Rechts erhobener Bestand von sachlichen und persönlichen Mitteln, die in der Hand eines Trägers der öffentlichen Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind²⁰¹. Die unmittelbare Anwendung dieses Anstaltsbegriffs auf Rundfunkträger, die in völliger Unabhängigkeit vom Staat ihre Aufgaben erfüllen sollen, stößt auf Schwierigkeiten. Zwar kann das Begriffsmerkmal des öffentlichen Zwecks der Anstalt unbedenklich bejaht werden: Der öffentliche Zweck ergibt sich aus der Aufgabe des Rundfunks als Instrument einer möglichst vielseitigen Meinungsbildung und als Kulturfaktor. Auch das Merkmal der organisatorischen und rechtlichen Verselbständigung gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung liegt vor. Auf den Streit der Meinungen darüber, ob die unmittelbare Verwaltung durch den Träger der Anstalt zulässig ist, braucht deshalb nicht eingegangen zu werden²⁰². Im übrigen muß jedoch die Rundfunkanstalt in erheblichem Maße von dem herkömmlichen Anstaltsbegriff abweichen. Die Anstalt soll nach der klassischen Definition „in der Hand eines Trägers der öffentlichen Verwaltung öffentlichen Zwecken dienen“, d. h. sie ist eine Gründung der Verwaltung²⁰³. Träger der Anstalt ist das gründende Verwaltungssubjekt, das die Organe der Anstalt bestellt und ihnen Weisungen erteilt²⁰⁴. Dieser Anstaltsbegriff ist mit der Forderung nach einer politisch unabhängigen und neutralen Rundfunkanstalt nicht vereinbar. Seine Anwendung auf die Rund-

²⁰¹ Vgl. statt aller *Forsthoff*, Verwaltungsrecht S. 361.

²⁰² Vgl. dazu *Forsthoff* S. 362 einerseits; *Huber*, a.a.O. S. 115 andererseits.

²⁰³ Vgl. *Forsthoff*, 3. Aufl. S. 386.

²⁰⁴ Vgl. auch *Huber*, a.a.O. S. 115.

funkanstalt würde im Ergebnis zu einem mittelbaren Staatsrundfunk auf dem Wege über eine nur organisatorisch selbständige „Verwaltungseinheit“ führen. Was die Trägerschaft der Anstalt anbelangt, so bestehen keine Bedenken, den die Anstalt ins Leben rufenden Staat als den Träger der Anstalt anzusehen. Auf die derzeitigen Rundfunkanstalten angewandt bedeutet das, daß Träger der Rundfunkanstalten die Länder, beim NWDR und beim SWF die Gesamtheit der an der Gründung dieser Anstalten beteiligten Länder sind²⁰⁵. Eine so starke Abweichung von diesem wesensbestimmenden Merkmal des Anstaltsbegriffs, wie *Forsthoff* dies vorschlägt, halte ich nicht für notwendig²⁰⁶. *Forsthoff* hält die „Abstützung“ der Rundfunkanstalten auf die in den Rundfunkräten vertretenen Institutionen und Organisationen des öffentlichen Lebens für geboten, da „ein Staat, dessen Verfassung keine neutrale Gewalt kennt, nicht Träger eines neutralen Rundfunks“ sein könne. M. E. wird dadurch, daß der Staat Träger der Rundfunkanstalt ist, der Staat noch nicht auch zum Träger des Rundfunks. Er macht vielmehr die von ihm gegründete Anstalt zum alleinigen Träger des Rundfunks. Eine Ausschaltung der Trägerschaft des Staates halte ich für unzulässig, da dies mit dem Wesenskern des Anstaltsbegriffs nicht zu vereinbaren ist. Erforderlich und ausreichend ist eine Abweichung vom Normaltypus der Anstalt bezüglich deren Rechtsstellung zum Staat. Eine Bestellung der Organe der Anstalt kann nicht in der Weise erfolgen, daß der Staat die einzelnen Mitglieder dieser Organe ernannt und abberuft oder austauscht. Vielmehr hat der Staat bei der Zusammensetzung der Anstaltsorgane die Forderung auf Unabhängigkeit des Rundfunks zu berücksichtigen. Diesem Ziel würde der Staat am ehesten gerecht, wenn er die Mitglieder des beschließenden Organs der Anstalt durch allseits bindende Norm bestimmen und die Wahl der weiteren Organe, insbesondere des ausführenden Organs der Beschlußfassung dieses Gremiums überlassen würde. Dadurch käme allerdings ein körperschaftliches Element in die Anstalt. M. E. würde dies aber noch nicht den Anstaltscharakter der Rundfunkträger ändern. Der Rechtsordnung sind viele Fälle einer Durchsetzung öffentlicher Anstalten mit verbandsrechtlichen Elementen und umgekehrt bekannt, wie das Beispiel der Währungsbanken, insbesondere das der früheren Reichsbank, zeigt²⁰⁷. In solchen Fällen entscheidet das überwiegende Ele-

²⁰⁵ Vgl. auch *Huber* a.a.O. S. 173.

²⁰⁶ Vgl. 3. Aufl. S. 386 Anm. 6.

²⁰⁷ Vgl. hierzu *Huber* a.a.O. S. 134 f.; vgl. neuerdings auch das Beispiel der Deutschen Genossenschaftskasse, die insbesondere in der Einrichtung der „Hauptversammlung“ gewisse körperschaftliche Elemente aufweist, *Huber*, a.a.O. S. 141.

ment, ob eine Anstalt oder eine Körperschaft vorliegt. Bei der Rundfunkanstalt überwiegt ganz offensichtlich wegen des Fehlens von Mitgliedern der Anstaltscharakter. Soweit ersichtlich, wird dies auch von keiner Seite in Frage gestellt²⁰⁸.

Eine weitere Abweichung vom herkömmlichen Anstaltsbegriff ist hinsichtlich der Weisungsgebundenheit der Organe der Anstalt vom Anstaltsträger erforderlich. Diese Weisungsgebundenheit ist eine regelmäßige Folge der Abhängigkeit der Anstaltsorgane gegenüber den Trägern der Anstalt. Die Rechtsordnung hat jedoch auch von diesem Grundsatz des Anstaltsrechts Ausnahmen anerkannt, wenn höherwertige Interessen dies erforderten. Ebenso wie die Reichsbank unabhängig von der Reichsregierung war, ist auch die Bank Deutscher Länder nach dem Alliierten Errichtungsgesetz „nicht den Weisungen irgendwelcher politischer Körperschaften oder öffentlicher Stellen außer Gerichtsbehörden unterworfen“²⁰⁹. Auch die „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ unterliegt lediglich der Legalitätskontrolle, nicht aber der Weisungsgewalt der Bundesregierung²¹⁰. Diese Beispiele zeigen, daß mit dem Ausschluß der Weisungsgebundenheit der Anstaltsorgane nicht auch zugleich der Anstaltscharakter entfällt²¹¹. Eine andere Frage ist es, ob die negative Staatsaufsicht, also die Gesetzmäßigkeitskontrolle, ein solches Essentiale des Anstaltsrechts ist, daß darauf nicht verzichtet werden kann. Darauf werde ich weiter unten zurückkommen.

3. Rundfunkanstalt und Selbstverwaltung

In den bestehenden Rundfunkgesetzen ist den Rundfunkanstalten das „Recht der Selbstverwaltung“ verliehen worden. Dies gibt Veranlassung zu einer Untersuchung des Selbstverwaltungsbegriffs und der Frage, ob eine Selbstverwaltung durch Anstalten überhaupt möglich ist. Nach der modernen Auffassung vom Selbstverwaltungsbegriff ist „Selbstverwaltung die Wahrnehmung an sich staatlicher Aufgaben durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“²¹². Der Begriff der Selbstverwaltung ist also nicht mehr an die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts

²⁰⁸ Vgl. *Forsthoff*, a.a.O., der von der Rundfunkanstalt als Sondertypus der öffentlichen Anstalt spricht; vgl. *Huber*, a.a.O. S. 173; *Krüger*, DÖV 1951 S. 264.

²⁰⁹ Bei *Huber*, a.a.O. S. 38.

²¹⁰ *Huber*, a.a.O. S. 141.

²¹¹ Vgl. auch *Huber*, a.a.O. S. 112, 115 a.E.; *Forsthoff*, a.a.O. S. 346, 361, Anm. 6.

²¹² *Forsthoff*, 2. Aufl. S. 346 und die dort Zitierten.

geknüpft²¹³. Diese Auffassung stützt sich auf die Gleichsetzung von mittelbarer Staatsverwaltung und Selbstverwaltung (*Forsthoff*, a.a.O.). Der ursprünglich auf die Gemeinden und Gemeindeverbände beschränkte Gedanke der Selbstverwaltung ist später auf den Bereich der Sozialversicherung, der Wirtschaftsverwaltung und schließlich auch der Kulturpflege übertragen worden. „Die Selbstverwaltung war damit zu einem allgemein verwendbaren Prinzip dezentralisierender Verwaltungsgliederung geworden“²¹⁴. Innerhalb des Tätigkeitsbereichs der rechtsfähigen Verwaltungseinheit ist zwischen den staatlichen Auftragsangelegenheiten und den sonstigen Aufgaben der juristischen Person des öffentlichen Rechts zu unterscheiden, die als eigener Wirkungskreis der juristischen Person bezeichnet werden. Eigener Wirkungskreis ist der Aufgabenbereich, der der juristischen Person des öffentlichen Rechts ihrer Bestimmung nach zukommt²¹⁵. Selbstverwaltung liegt deshalb nur bezüglich der Wahrnehmung dieser eigenen Aufgaben der juristischen Person vor. Auf die in der Form der Anstalt des öffentlichen Rechts betriebenen Rundfunkträger übertragen heißt dies, daß sämtliche Aufgaben sowohl der Programmgestaltung als auch der allgemeinen Wirtschaftsführung der Rundfunkträger eigene und somit Selbstverwaltungsaufgaben sind. Die gesetzliche Zuerkennung des Rechts der Selbstverwaltung an die Rundfunkanstalten hat also nur deklaratorische Wirkung, da sie lediglich ausspricht, was ohnehin Rechtens ist. Bedeutung kommt ihr insoweit zu, als sie die Rechtslage verbindlich klarstellt und keinen Zweifel darüber aufkommen läßt, daß die Organe der Rundfunkanstalt nicht der Weisungsgewalt des Staates unterworfen sind. Im Falle einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechts durch Organe des Staates steht den Rundfunkanstalten auf Grund der Generalklausel die Anfechtungsklage nach den Verwaltungsgerichtsgesetzen zu.

4. Rundfunkfreiheit und Staatsaufsicht — Umfang und Mittel der Staatsaufsicht über die Rundfunkanstalten

Das Rundfunkgesetz von Hessen und die britische VO 118 über die Errichtung des NWDR schließen zudem jede Staatsaufsicht über die Rundfunkanstalten aus. Bevor die Zulässigkeit der Ausschließung jeglicher Staatsaufsicht geprüft wird, soll zunächst die Frage der Notwendigkeit einer solchen Ausschließung untersucht werden. Art. 5 GG verpflichtet den Staat wie jede andere Person, sich einer einseitigen Beeinflussung der Programmgestaltung zu enthalten. Die Grundrechte des Art. 5 GG werden jedoch nicht schon dadurch ver-

²¹³ A. A. *Huber*, a.a.O. S. 110 f.

²¹⁴ *Forsthoff*, a.a.O. S. 343.

²¹⁵ *Forsthoff*, a.a.O. S. 343 Anm. 1.

letzt, daß der Staat die Gesetzmäßigkeit der Rundfunktätigkeit in den Anstalten überwacht. Jedoch bedürfen die Mittel der Staatsaufsicht zur Sicherung der Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten einer Beschränkung. Die Rundfunkfreiheit wäre gefährdet, wenn der Staat im Falle der Feststellung einer Rechtsverletzung durch die Rundfunkorgane in der Programmgestaltung diesen Anweisungen für die Gestaltung eines bestimmten Programmpunktes oder für die Durchführung einer bestimmten Aufgabe der allgemeinen Wirtschaftsführung geben könnte. Auch die bloße Hinderung des Vollzugs einer beanstandeten Maßnahme wäre zu weitgehend. Eine vorbildliche Beschränkung der Mittel der Staatsaufsicht enthalten die §§ 19, 21 des Staatsvertrags über den SWF. Danach haben die Landesregierungen die Befugnis, Maßnahmen der Organe des SWF, die im Widerspruch zu den Vorschriften des Staatsvertrags stehen, zu beanstanden. „Werden diese genau zu bezeichnenden Beanstandungen nicht behoben, so ist jedes Land berechtigt, vor dem Landesverwaltungsgericht von Rheinland-Pfalz . . . Klage zu erheben.“ Der Staatsvertrag ist das einzige der geltenden Rundfunkgesetze, das die Staatsaufsicht normiert. Gleichzeitig sind die Mittel und der Umfang der Staatsaufsicht so beschränkt worden, daß die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten gegenüber Eingriffen durch den Staat nicht angetastet wird.

Eine völlige Freistellung der Rundfunkanstalten von jeder Staatsaufsicht ist also aus dem Gesichtspunkt der Rundfunkfreiheit nicht erforderlich.

Es ist auch fraglich, ob eine restlose Beseitigung der Staatsaufsicht zulässig wäre. Nach h. A. ist die Staatsaufsicht selbst über Körperschaften des öffentlichen Rechts ein begriffswesentliches Merkmal dieser Rechtsform und ein unabdingbares Prinzip des Verwaltungsrechts überhaupt²¹⁶. „Diese (scil. Verbandsaufsicht des Staates) ist das unverzichtbare Korrelat der rechtlichen Privilegierung, die in der Erhebung eines Verbandes zur öffentlichen Körperschaft enthalten ist“²¹⁷. Nach Ansicht *Forsthoffs* kann kein Verband als öffentliche Körperschaft anerkannt werden, der nicht der besonderen, d. h. über die Grenzen der Vereinsaufsicht hinausgehenden Beaufsichtigung des Staates unterliegt²¹⁸. Die Staatsaufsicht ist grundsätzlich nur abwehrend, selten richtungsweisend und positiv gestaltend²¹⁹. „Sofern

²¹⁶ Vgl. *Forsthoff*, a.a.O. S. 357; *Huber*, S. 188.

²¹⁷ *Huber*, a.a.O.

²¹⁸ So *Forsthoff*, a.a.O. S. 357.

²¹⁹ A.a.O. S. 358.

also nicht durch besondere gesetzliche Bestimmungen auch die Zweckmäßigkeit des körperschaftlichen Handelns der Staatsaufsicht unterworfen ist, können nur Rechtsverstöße einen berechtigten Anlaß zum Eingreifen der Staatsaufsicht bilden“²²⁰. Gilt dies nach h. A. schon für die öffentliche Körperschaft, der auf Grund ihrer mitgliedschaftlichen Selbstbestimmung eine weit stärkere Unabhängigkeit gegenüber dem Staat zukommt, so ist die Freistellung einer Anstalt von jeder staatlichen Aufsicht um so bedenklicher. Die Weisungsgebundenheit ist bei der Anstalt Prinzip, die Unabhängigkeit der Anstaltsorgane eine Durchbrechung dieses Prinzips²²¹, während die Unabhängigkeit gegenüber der Staatsverwaltung normales Wesensmerkmal der Selbstverwaltungs-Körperschaft ist. Wenn deshalb die Rechtskontrolle ein unabdingbares Wesensmerkmal der öffentlichen Körperschaft ist, so ist eine Ausschließung dieser Kontrolle bei der öffentlichen Anstalt erst recht unzulässig.

Eine andere Frage ist es, ob der Staat seine Aufsichtsbefugnis an andere Organe übertragen kann. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, daß es dem Staat überlassen bleibt, in welcher Weise er sein begrenztes Aufsichtsrecht ausübt. Es bleibt ihm deshalb unbenommen, seine Aufsichtsgewalt durch eine andere Stelle, innerhalb oder außerhalb seiner Behördenorganisation ausüben zu lassen. Als Aufsichtsträger müssen aber die Organe der Anstalt ausscheiden, da gerade ihre Tätigkeit den Gegenstand der staatlichen Überwachung bildet. Offensichtlich von diesen Rechtserwägungen ausgehend vertritt *Huber* hinsichtlich der Überwachung der Rundfunkanstalten folgende Auffassung: „Obwohl die Rundfunkräte juristisch die Stellung von ‚Organen‘ der Rundfunkanstalten haben, sind sie der Sache nach Überwachungsorgane der Allgemeinheit gegenüber den Rundfunkanstalten. Die Staatsaufsicht ist also durch die Aufsichtsgewalt gesellschaftlicher Kollektivorgane abgelöst worden“²²². Auch *Forsthoff* scheint die restlose Ersetzung der Staatsaufsicht durch die Überwachung der Rundfunkgremien für zulässig zu erachten²²³. Diese Auffassung löst schwerwiegende Bedenken aus: Die Rundfunkräte haben nicht nur juristisch die Stellung von Organen, sondern sind wirkliche Organe der Rundfunkanstalt. Sie sollen nicht nur die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks, sondern auch die Interessen des Rundfunks gegenüber der Allgemeinheit, insbesondere gegenüber dem Staat, vertreten. Würden die Rundfunkanstalten auch der reinen Rechtskontrolle des Staates entzogen, so

²²⁰ *Huber*, a.a.O. S. 189.

²²¹ So *Huber*, a.a.O. S. 112.

²²² A.a.O. S. 173.

²²³ 3. Aufl. S. 136 Anm. 6.

würden sie zu einem Fremdkörper, zu einer Art von „Staat im Staat“. Letztlich ist nur der Staat Garant der Rundfunkfreiheit. Nur er ist deshalb auch zur Überwachung der Wächter der Rundfunkfreiheit berufen. Seine Überwachungstätigkeit wird von den unabhängigen Gerichten, die von den Rundfunkgremien bei einer Überschreitung der Aufsichtsbefugnisse angerufen werden können, auf ihre Rechtmäßigkeit kontrolliert. Auch *Loehning* hält eine Aufsicht „mit dem negativen Zweck, einen Mißbrauch der dem Rundfunkinstitut überlassenen Selbständigkeit zu verhindern“, für unentbehrlich und entscheidet sich für das im Staatsvertrag über den Südwestfunk näher ausgestaltete Beanstandungsrecht der Landesregierung²²⁴. Ebenso setzt sich *Bredow* nachdrücklich für die Notwendigkeit der Staatsaufsicht ein; auch er hält es für verfehlt, daß die Rundfunkorgane eine Welt für sich bilden. Nach *Bredows* Ansicht ist es deshalb die Pflicht des Staates, „darüber zu wachen, daß die Verfassungen des Bundes und der Länder sowie die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen und ferner die dem Rundfunk auferlegten Richtlinien beachtet werden“ (Neuregelung S. 7). Auch *Giese* hält eine staatliche Rechtskontrolle für geboten²²⁵. Ich komme deshalb zu folgendem Ergebnis: Eine völlige Ausschließung jeder Staatsaufsicht über die Rundfunkanstalten ist weder verwaltungsrechtlich zulässig noch zur Sicherung der Rundfunkfreiheit geboten. Jedoch ist die Staatsaufsicht ihrem Umfang nach auf die Rechtskontrolle und hinsichtlich ihrer Mittel in der Weise zu beschränken, daß der Staat rechtswidrige Beschlüsse der Rundfunkorgane beanstandet und im Falle der Nichtbehebung dieser Beanstandungen das oberste Verwaltungsgericht seines Gebietes zur Entscheidung anruft.

V. Die Verfassung der Rundfunkanstalten

1. Einführung

Auf die in der technischen Eigenart des Rundfunks begründeten Besonderheiten, die bei einem Vergleich mit Presse und Film auffallen, wurde bereits verschiedentlich hingewiesen. Im Gegensatz zur Presse sind beim Rundfunk die Vertreter der verschiedenen Meinungsrichtungen, wenn sie ihre Ansichten in einem bestimmten Gebiet mittels Funk an alle weitergeben wollen, zwangsläufig auf das in diesem Bezirk sendende Rundfunkinstitut angewiesen. Ebenso kann jedermann seine Meinung nur aus dem Nachrichten- und Vortragsdienst der wenigen bestehenden Rundfunkinstitute — meist wegen der schlechten Empfangsmöglichkeiten sogar nur nach dem seines

²²⁴ DÖV 1953 S. 264.

²²⁵ DÖV 1953 S. 589.

Bezirkssenders — bilden. Eine leichte, jedoch nicht grundsätzliche Besserung dieses Zustands läßt sich durch den Aufbau einer besseren, nach sendetechnischen Gesichtspunkten errichteten Senderordnung, insbesondere auch durch den Ausbau des UKW-Netzes, erreichen. Die tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten für eine vielgestaltige Meinungsbildung durch den Rundfunk bleiben also weit hinter dem Ideal zurück, das dem Art. 5 GG zugrundeliegt. Die optimale Verwirklichung der Meinungsfreiheit im Rundfunk erfordert deshalb den Besonderheiten des Rundfunks entsprechende besondere Maßnahmen.

2. Die materiell-rechtliche Verwirklichung der Rundfunkfreiheit

a) Die Leitsätze für die Programmgestaltung

Die in den geltenden Rundfunkbestimmungen niedergelegten obersten Grundsätze für die Programmgestaltung drücken zwar Gedanken aus, die für einen demokratischen freien Rundfunk eine Selbstverständlichkeit darstellen. Man kann sie jedoch nicht schlecht-hin als „lediglich vage deklaratorische Richtlinien“ bezeichnen²²⁶. Ebenso wenig kann man ihnen jede praktische Wirkung absprechen²²⁷. Eine Norm, nach der die Rundfunkdarbietungen nicht einseitig in den Dienst einer Regierung, politischen Partei, Kirche, weltanschauliche Richtung, eines Berufsstands oder Interessenverbands gestellt werden dürfen, ist durchaus auf ihre Einhaltung nachprüfbar. In noch stärkerem Maße gilt dies für den Grundsatz, daß die Nachrichten und Berichte in ihrem Inhalt wahrheitsgetreu und in der Widergabe sachlich sein müssen. Man wird zwar dem für die Programmleitung verantwortlichen Organ nicht ohne weiteres einen Vorwurf machen können, wenn sich eine Mitteilung als inhaltlich falsch erweist. Eine Verletzung des genannten Grundsatzes liegt aber dann vor, wenn die Programmführung es unterläßt, berechtigte Zweifel an der Zuverlässigkeit einer Nachricht zum Ausdruck zu bringen. Man wird ferner von ihr verlangen können, daß sie nach Möglichkeit ihr Nachrichtenmaterial von zuverlässigen, d. h. unabhängigen und objektiven Nachrichtenagenturen bezieht. Außerdem ist die Bestimmung erforderlich, daß Nachrichten von Kommentierungen und Stellungnahmen sauber zu trennen sind. Eine grundrechtswidrige Einschränkung der Berichterstattungsfreiheit würde es darstellen, wenn die Rundfunkanstalten verpflichtet würden, ihre Nachrichten ausschließlich von einer durch die Regierung beherrschten Nachrichtenstelle zu beziehen.

²²⁶ So Lüders, Zuständigkeit S. 77.

²²⁷ So Loehning, Neuordnung S. 11.

b) Ausführungsbestimmungen zur Verwirklichung der Meinungsfreiheit im Rundfunk

Freiheit der Meinungsbildung und Berichterstattung „durch den Rundfunk“ bedeutet nicht, daß nur die Rundfunkinstitute diese Freiheiten genießen sollten. Die Rundfunkträger sind vielmehr als Treuhänder der Allgemeinheit anzusehen, deren Aufgabe es ist, dafür Sorge zu tragen, daß möglichst alle in einem freiheitlichen Staatswesen vertretbaren Auffassungen in allgemein interessierenden Fragen des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens über den Rundfunk zu Wort kommen. Der Rundfunk soll zum hervorragenden Instrument einer möglichst vielseitigen Meinungsbildung werden. Bei der Behandlung strittiger Fragen von allgemeinem Interesse muß der Rundfunk deshalb der Öffentlichkeit Gelegenheit geben, die gegensätzlichen Auffassungen zu dieser Frage kennen zu lernen. Man kann diesen Teil der Rundfunkfreiheit, der nicht auf die Abwehr einseitiger Beeinflussungen der Rundfunkinstitute, sondern auf die Ermöglichung einer vielseitigen Meinungsbildung durch den Rundfunk gerichtet ist, als die Aktivfunktion der Rundfunkfreiheit bezeichnen²²⁸. Vorschriften, die der Verwirklichung der Aktivfunktion der Rundfunkfreiheit dienen, sind folglich keine einschränkenden Gesetze i. S. des Art. 5 Abs. 2 GG, sondern gewährleistende Gesetze i. S. des Art. 5 Abs. 1 GG. Zu diesen Vorschriften gehören alle Bestimmungen in den geltenden Rundfunkgesetzen, die das Ziel haben, den Organisationen und Institutionen des öffentlichen Lebens gleichberechtigt die Gelegenheit zu geben, innerhalb des Programms der Rundfunkanstalt ihre Auffassungen angemessen zu vertreten. Die meisten der geltenden Rundfunkgesetze haben deshalb in die Richtlinien Bestimmungen aufgenommen, wonach bei der Behandlung öffentlich interessierender Fragen den Vertretern verschiedener Richtungen, also den Kirchen, Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die gleiche Sendezeit zu gewähren ist. § 3 Nr. 7 des Hessischen Rundfunkgesetzes gewährt diesen Organisationen die Möglichkeit von Rede und Gegenrede unter jeweils gleichen Bedingungen nur dann, „wenn Gelegenheit zu einer A u s s p r a c h e gegeben wird“. Nur dann haben die Parteien und Gruppen „einen Anspruch auf Teilnahme an solcher Aussprache“. Außerdem unterscheidet sich die Satzung des Hessischen Rundfunks gegenüber sämtlichen anderen Rundfunkbestimmungen durch die Besonderheit, daß sie sich Gedanken um die Durchsetzbarkeit dieses „Anspruchs“ macht (§ 4 d. Satzung). Danach ist gegen die Darbietungen und die sonstige Tätigkeit des Hessischen Rundfunks der Einspruch beim Inten-

²²⁸ Vgl. auch Bonner Kommentar, Art. 5 Anm. II, 1, e.

danten und gegen dessen Bescheid die Beschwerde an den Programmausschuß des Rundfunkrats zulässig. Gegen die Entscheidung des Ausschusses kann das Plenum des Rundfunkrats angerufen werden. Das Recht, als Vertreter einer anderen Richtung zu Wort zu kommen, ist am stärksten proklamiert im Staatsvertrag über den Südwestfunk, der in § 6 bestimmt, daß den genannten Organisationen Gelegenheit zu geben ist, ihre Auffassungen in zweckentsprechenden Sendezeiten angemessen zu vertreten. Es bedarf keiner Ausführung, daß diesen Organisationen, die unser modernes Staatsleben maßgeblich bestimmen, das Recht zusteht, über den Rundfunk zu Wort zu kommen. Es sei nur darauf hingewiesen, daß es auch in den Vereinigten Staaten als eine Pflicht der privaten Rundfunkgesellschaften angesehen wird, den Vertretern der verschiedenen Anschauungen, insbesondere den politischen Parteien, gleiche Sendezeiten einzuräumen²²⁹. Die Beschränkung des Rechts zur Benutzung des Rundfunks auf solche Parteien, die Fraktionsstärke besitzen, begegnet keinen Bedenken. Auch die übrigen Parteien haben nach Erreichung der erforderlichen Ausdehnung und Stimmenzahl die Chance, ihre Auffassung über den Rundfunk zu verbreiten; eine grundrechtswidrige Ausnahmeregelung zuungunsten bestimmter Parteien liegt deshalb nicht vor. Von den geltenden Rundfunkgesetzen gewährt nur der Staatsvertrag über den SWF den Landesregierungen das gleiche Recht, das er den genannten Organisationen des öffentlichen Lebens einräumt. Daraus folgt jedoch nicht, daß nur die Regelung der übrigen Rundfunkgesetze rechtmäßig ist. Im demokratischen Rechtsstaat hat auch der Staat das Recht, wenn nicht sogar die Pflicht, sich an der publizistischen Erörterung öffentlicher Angelegenheiten zu beteiligen (vgl. Auch Art. 19 Abs. 3 GG). Allerdings beschränken sich diese Rechte des Staates auf die eines Partners mit gleichen Rechten. Grundrechtswidrig wäre eine Vorschrift oder Anweisung, die es dem Staat gestatten würde, in der Rundfunkerörterung öffentlicher Angelegenheiten seine Meinung einseitig oder überwiegend zur Geltung zu bringen. Die Freiheit des einen findet eben in der des anderen ihre Schranke. Eine spezielle Anordnung, die auf die Ausdehnung der Freiheit des einen zum Nachteil des anderen hinausläuft, wäre eine unzulässige Einschränkung der Grundrechte des Art. 5 (Art. 5 Abs. 2 GG).

Wie nun der Rundfunk seine Aufgaben i. S. des gemeinen Besten erfüllt, bleibt dem Ermessen des Intendanten und seiner Redakteure

²²⁹ Vgl. auch das Resumée der amerikanischen Bundesrundfunkbehörde über die meinungsbildende Aufgabe des Rundfunks bei *Loehning*, Neuordnung S. 21 f.

überlassen. Es ist die Aufgabe des Intendanten, das Programm zu führen, nicht es nur zu verteilen. Die Festlegung einer arithmetischen Parität beispielsweise zwischen den Sendezeiten von Regierung und Opposition oder von den einzelnen Parteien überhaupt würde in der Regel der inneren Rangordnung der Dinge nicht gerecht. Die Gesetzgebung kann diese Aufgaben nicht aus der Entscheidung der Rundfunkanstalten nehmen. Wohl kann sie durch die entsprechenden organisatorischen Vorschriften zur Sicherung der Erfüllung dieser Aufgaben beitragen.

c) *Schranken der Meinungsfreiheit i. S. des Art. 5 Abs. 2 GG*

Die Grundrechte des Art. 5 GG finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, in den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre (Art. 5 Abs. 2 GG). Die Gesetze i. S. des Art. 5 Abs. 2 GG müssen „allgemein“ sein, d. h. sie dürfen nicht nur für den Einzelfall gelten (Art. 19 Abs. 1 GG); in keinem Fall dürfen sie die Grundrechte des Art. 5 GG in ihrem Wesensgehalt antasten (Art. 19 Abs. 2 GG). Nach allgemein anerkannter Auslegung sind *a l l g e m e i n e* Gesetze alle diejenigen Gesetze, die sich nicht gerade gegen das durch die Grundrechte geschützte Rechtsgut richten, sondern dieses Rechtsgut schlechthin und — besonders im Falle des Art. 5 GG — ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung schützen²³⁰. Grundrechtswidrig sind demnach alle Sondergesetze, die sich gerade gegen eine bestimmte Anschauung richten und deren Äußerung und Verbreitung verbieten oder einschränken²³¹. Offensichtlich zu eng und praktisch unbrauchbar ist die Auslegung, die *Maunz* dem Begriff der „allgemeinen Gesetze“ gibt²³². Nach seiner Ansicht sind allgemeine Gesetze nur solche, die sich nicht besonders mit dem in dem betreffenden Grundrechtsartikel geregelten Grundrecht beschäftigen. Er hält deshalb jedes auf das Rundfunkwesen bezogene Gesetz, das Regelungen hinsichtlich der Meinungs- und Berichterstattungsfreiheit im Rundfunk enthält, für ein Sonder-Gesetz. Die Unhaltbarkeit dieser Auffassung folgt bereits aus der Vorschrift des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach ein einschränkendes Gesetz das betreffende Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen muß. Außerdem hat *Anschrütz* bereits zutreffend dargelegt, daß nach einer solchen Auffassung alle Gesetze verfassungswidrig wären, die sich auf bestimmte Formen der Meinungsäußerung oder Meinungsverbreitung beziehen, wie das Pressegesetz, ferner alle

²³⁰ Vgl. statt aller Bonner Kommentar, Art. 5 Anm. II 2 b.

²³¹ Vgl. *Anschrütz*, a.a.O. Art. 118 Anm. 3; v. *Mangoldt*, Art. 5 Anm. 7.

²³² A.a.O. S. 7.

Gesetze, die sich an einzelne Personenkategorien, z. B. Beamte oder Soldaten, richten²³³. Der gleichen Ansicht ist *Dennewitz*, wenn er ausführt, daß die allgemeinen Presse-, Film- und Rundfunkgesetze allgemeine Gesetze i. S. des Art. 5 Abs. 2 GG sind²³⁴. Das Grundgesetz dürfte überdies die Streitfrage durch die Vorschrift des Art. 19 Abs. 1 hinreichend geklärt haben. Ein die Grundrechte einschränkendes Gesetz enthält nur dann unzulässiges Sonderrecht, wenn es nur für den Einzelfall gilt. Auf die Vorschrift des Art. 5 Abs. 2 GG übertragen bedeutet das, daß ein Gesetz verfassungswidrig ist, durch das eine Einzelperson oder eine Personenmehrheit oder die Vertreter einer bestimmten Meinungsrichtung von den Grundrechten des Art. 5 Abs. 1 GG ausgeschlossen werden sollen.

Als Rechtsgüter, die durch allgemeine Gesetze mit der Folge einer Einschränkung der Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG geschützt werden können, kommen insbesondere in Betracht: die Verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz (Art. 2 Abs. 1 Halbs. 2 GG) sowie die Wahrheitspflicht bei der Berichterstattung. Der Ehrenschatz bedarf wegen der Eigenart des Rundfunks einer besonderen Ausgestaltung. Die Mehrzahl der geltenden Rundfunkgesetze läßt es dabei bewenden, die Verpflichtung zur Wahrheit und Objektivität in der Berichterstattung in den Grundsätzen für die Programmgestaltung auszusprechen. Nur die Rundfunkgesetze von Hessen und Bayern sowie der Staatsvertrag über den Südwestfunk haben diese allgemeine Verpflichtung der Rundfunkanstalten näher geregelt²³⁵. Nach § 3 Nr. 9 des Hessischen Rundfunkgesetzes ist eine unwahre Behauptung auf Verlangen einer beteiligten Behörde oder Privatperson zu berichtigen; § 11 des Reichspressegesetzes ist für entsprechend anwendbar erklärt. Das Gesetz trifft jedoch keine Bestimmungen über die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Berichtigungspflicht. Die Berichtigungspflicht nach § 11 Reichspressegesetz kann nur durch Urteil des Strafrichters erzwungen werden (§ 19 RPreg.). Da § 9 Nr. 3 a.a.O. ausdrücklich nur die Bestimmung des § 11 RPreg. für anwendbar erklärt, muß es hinsichtlich der Durchsetzbarkeit bei den bereits erwähnten, in § 4 der Satzung niedergelegten Rechtsbehelfen bewenden²³⁶. Nach § 14b des Bayrischen Rundfunkgesetzes ist der Intendant verpflichtet, zu Tatsachen, die durch den Rundfunk verbreitet werden, auf Verlangen einer unmittelbar betroffenen Person oder Behörde deren G e g e n d a r s t e l l u n g zu verbreiten. Diese

²³³ A.a.O.

²³⁴ Bonner Kommentar, Art. 5 Anm. II 2 b.

²³⁵ Vgl. § 3 Nr. 9 des Hessischen Rundfunkgesetzes; §§ 14 b und d des Bayerischen Rundfunkgesetzes; § 7 des Staatsvertrags.

²³⁶ Vgl. oben S. 91 f. sowie *Greiff*, NJW 1950 S. 764.

Bestimmung löst also die Berichtigungspflicht durch das Recht auf Verbreitung einer Gegendarstellung ab. Im übrigen regelt sie die formellen Voraussetzungen für die Geltendmachung des Anspruchs auf Gegendarstellung entsprechend der Vorschrift des § 11 RPressG. Die Verbreitung muß nach Abs. 2 des § 14b unverzüglich und zu einer gleichwertigen Sendezeit wie die Verbreitung der beanstandeten Sendung ohne Einschaltungen und Weglassungen erfolgen. Nach Abs. 3 ist zur Durchsetzung des Anspruchs auf Verbreitung der Gegendarstellung der Zivilrechtsweg offen. § 14d schließlich bedroht den Intendanten, der die Verbreitung der Gegendarstellung verweigert, mit Geldstrafe oder Haft (vgl. § 19 RPressG.). Die Regelung des Bayrischen Rundfunkgesetzes stellt zwar, da sie einen durchsetzbaren Anspruch auf Gegendarstellung schafft, gegenüber der hessischen Regelung eine Verbesserung dar, berücksichtigt aber bei der Ausgestaltung des Rechts auf Gegendarstellung zu wenig die rundfunkmäßigen Besonderheiten gegenüber der Presse. Diesen Fehler vermeidet die Vorschrift des § 7 des Staatsvertrags. Nach dieser Bestimmung muß die Bekanntgabe der Gegendarstellung im Rahmen der nächsten für denselben Hörerkreis bestimmten Sendung und, wenn eine solche Sendung nicht innerhalb einer Woche vorgesehen ist, spätestens am übernächsten Tag nach Eingang der Gegendarstellung zu einer gleichwertigen Sendezeit durchgegeben werden. Die vertragschließenden Länder haben hier offenbar die Anregungen verwertet, die *Greiff* a.a.O. S. 764 gegeben hat. Außerdem hat § 7 Abs. 4 des Staatsvertrags in Anlehnung an die Bayrische Regelung die zivilrechtliche Durchsetzbarkeit des Rechts auf Gegendarstellung festgesetzt. Die Festlegung eines zivilrechtlichen Anspruchs halte ich entgegen der Auffassung *Greiffs* für erforderlich. Trotz der Anstaltsnatur und trotz der Überwachung durch unabhängige Rundfunkräte reichen die Rechtsbehelfe des Dienstaufsichtsrechts nicht aus, um den durch eine unwahre Berichterstattung Betroffenen vor u. U. großen Schäden zu bewahren. Dagegen halte ich mit *Greiff* eine Strafdrohung gegen den Intendanten, der die Verbreitung der Gegendarstellung verweigert, für nicht gerechtfertigt, da der Intendant in aller Regel der Verbreitung im guten Glauben an die Wahrheit der beanstandeten Berichterstattung ablehnen wird (vgl. auch § 19 Abs. 2 Satz 2 des RPressG).

Im einzelnen ist hinsichtlich der zivilrechtlichen Verfolgung des Anspruchs auf Gegendarstellung folgendes zu beachten: Das Recht, möglichst schnell vor dem gleichen Hörerkreis eine Gegendarstellung zu verbreiten, wäre praktisch undurchführbar, wenn man von dem Betroffenen den Nachweis der Unrichtigkeit der ihn betreffenden

Nachricht oder des ihn betreffenden Berichts verlangen würde (vgl. § 7 Abs. 1 des Staatsvertrags im Gegensatz zu § 14 b Abs. 1 des Bayrischen Rundfunkgesetzes). Es muß genügen, daß sich die beanstandete Sendung für die Öffentlichkeit erkennbar auf die Person oder Behörde bezieht, die die Gegendarstellung verlangt, und daß ein berechtigtes Interesse an der Entgegnung besteht. Ein berechtigtes Interesse wird beispielsweise fehlen, wenn der Betroffene der Gegendarstellung einen Inhalt gibt, der mit dem Inhalt der beanstandeten Sendung in keinem Zusammenhang steht; ferner, wenn die Gegendarstellung falsch ist und die Rundfunkanstalt dies einwandfrei nachweisen kann. Schließlich wird man das berechnigte Interesse an der Gegendarstellung auch dann verneinen können, wenn der Betroffene seinen Anspruch erst so spät geltend macht, daß die mit der Gegendarstellung bezweckte Berichtigungswirkung nicht mehr zu erwarten ist. Zur praktischen Durchsetzbarkeit des Anspruchs auf Gegendarstellung gehört ferner, daß die Verpflichtung zur Gegendarstellung im Verfahren der einstweiligen Verfügung ausgesprochen werden kann.

3. Die organisatorischen und verfahrensregelnden Maßnahmen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit

a) Allgemeiner Überblick

Es wurde bereits wiederholt darauf hingewiesen, daß sich durch die Aufstellung materiell-rechtlicher Vorschriften über die Programm-bildung allein die Sicherung der Rundfunkfreiheit und die Gewähr für die Erfüllung der dem Rundfunk gegenüber der Allgemeinheit obliegenden Aufgaben nicht erreichen läßt. Die Programmgestaltung ist wesentlich eine künstlerische Aufgabe. Auch die Erfüllung der meinungsbildenden Aufgaben muß letztlich der Entscheidung geeigneter Persönlichkeiten überlassen bleiben. In den ausländischen Rundfunkordnungen sieht deshalb der Staat die Interessen der Öffentlichkeit am Rundfunk als Mittel zur Unterrichtung der Bevölkerung im wesentlichen dadurch als gesichert an, daß er die leitenden Persönlichkeiten des Rundfunks selbst beruft oder ihre Berufung maßgeblich beeinflusst. In der Bundesrepublik ist das Vertrauen gegenüber den Regierungen und Parlamenten noch nicht wieder so stark, daß man ihnen allein die Entscheidung über die Berufung der für den deutschen Rundfunk verantwortlichen Persönlichkeiten überlassen möchte. Auch hier macht sich das Fehlen einer „neutralen Gewalt“ schmerzlich bemerkbar. Dem tragen die geltenden Rundfunk-gesetze Rechnung, indem sie diese Entscheidung in die Hände staats-unabhängiger Rundfunkorgane legen, die man als Parlamente des

Rundfunks bezeichnen kann. Es ist nicht anzunehmen, daß sich in absehbarer Zeit ein Wandel in der allgemeinen Haltung gegenüber der Staatsgewalt vollziehen wird. Der Staat wird sich also darauf beschränken müssen, seine berechtigten Interessen am Rundfunk durch entsprechende organisatorische und verfahrensregelnde Vorschriften zu sichern. Dabei wird es auf folgende Gesichtspunkte besonders ankommen:

Wesentlich ist zunächst eine klare Festlegung und Abgrenzung der Aufgabenbereiche der Organe der Rundfunkanstalt. Die Aufgabenverteilung ist dann bestimmend für die Zusammensetzung der Anstaltsorgane und die Festlegung ihrer Befugnisse. Ausgehend von den Befugnissen der Organe ist deren Rechtsstellung und das Verhältnis der Organe zueinander zu regeln.

b) Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche in der Rundfunkanstalt

Ausgangspunkt ist die Zweiteilung der Aufgaben der Rundfunkanstalt in den Aufgabenbereich der Programmgestaltung und in den Aufgabenkreis der allgemeinen Wirtschaftsführung. Es bedarf zunächst der Einrichtung eines ausführenden Organs, dem die Aufgabe der Programmbildung und der allgemeinen Wirtschaftsführung obliegt. Diese Aufgaben sind in den bestehenden Rundfunkanstalten dem Intendanten zugewiesen. Es fragt sich, ob es zweckmäßig ist, eine einzige Persönlichkeit mit diesen umfangreichen und schwierigen Aufgaben zu betrauen. Für die Aufgabe der Programmbildung ist diese Frage zu bejahen. Die Programmbildung ist — wie erwähnt — im wesentlichen eine künstlerische Aufgabe, sie sollte deshalb in die Verantwortung einer einzelnen, besonders befähigten Persönlichkeit gegeben werden. Dagegen erscheint es bedenklich, den Intendanten auch mit der ausschließlichen Verantwortung für die allgemeine Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalt zu belasten. Dies würde die Kräfte des Intendanten, die er in erster Linie den Aufgaben der Programmbildung widmen sollte, überfordern. Auf der anderen Seite ist es nicht angängig, die Zuständigkeit zur allgemeinen Wirtschaftsführung gänzlich aus der Hand des Intendanten zu nehmen, da die Geschäftsführung der Durchführung der Programmaufgaben untergeordnet ist. Der Intendant wäre in der Freiheit der Programmgestaltung zu stark beschränkt, wenn etwa der Abschluß von Verträgen mit freien Mitarbeitern des Rundfunks ganz in die Zuständigkeit des Wirtschaftsdirektors gegeben wäre. Eine Lösung des Problems ist deshalb nur in der Weise möglich, daß der Intendant in der allgemeinen Wirtschaftsführung entlastet wird und dennoch auch hier die letzte Entscheidung behält.

In seinem Vorschlag zu einem Rundfunkgesetz ging *Bredow* von der Geschäftsleitung, bestehend aus dem Intendanten, der zugleich Vorsitzender ist, und einem oder mehreren Geschäftsführern aus; für die Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalt sollte nach *Bredows* Vorschlag die Geschäftsleitung gemeinsam, für die Programmgestaltung ausschließlich der Intendant verantwortlich sein²³⁷. Dieser Vorschlag ist in geänderter Form in die Satzung des Süddeutschen Rundfunks aufgenommen worden. § 3 der Satzung nennt als drittes Organ neben dem Rundfunkrat und dem Verwaltungsrat den Intendanten und die Geschäftsleitung; die Geschäftsleitung besteht aus dem Intendanten und den Geschäftsführern. Nach § 8 der Satzung werden die Geschäftsführer vom Intendanten im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat bestellt und entlassen; die Wirtschaftsführung übt der Intendant mit den Geschäftsführern gemeinsam aus, bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet der Intendant.

Diese Lösung hat m. E. den unbestreitbaren Vorteil gegenüber dem sonst angewandten Prinzip des einköpfigen Vorstands der Rundfunkanstalt, daß sie die Arbeitskraft des Intendanten freimacht für die eigentlichen kulturpolitischen Führungsaufgaben der Rundfunkanstalt und ihm dennoch die erforderliche letzte Entscheidungsfreiheit in den Fragen der Programmbildung beläßt. Bei der Bestimmung der Mitglieder der Geschäftsleitung ist zu beachten, daß das bedeutende und eine besondere Sachkenntnis seines Leiters erfordernde Geschäftsgebiet der gesamten Sendetechnik aus der allgemeinen Wirtschaftsführung herauszuheben und durch die Einsetzung eines besonderen technischen Leiters gegenüber der allgemeinen Geschäftsführung zu verselbständigen ist. Aus der Natur der Sache ergibt sich deshalb die Dreiteilung der Geschäftsleitung in den Intendanten, den Wirtschaftsdirektor und den technischen Direktor. Besondere Beachtung verdient das Problem der Willensbildung durch die Mitglieder der Geschäftsleitung in den Fragen der Wirtschaftsführung. Es erscheint nicht empfehlenswert, Einstimmigkeit in der Beschlußfassung über diese Fragen zu fordern, da dies, wie bereits ausgeführt, zu einer nicht vertretbaren Einschränkung der Initiative des Intendanten in der Programmbildung führen und im Ergebnis die letzte Entscheidung in besonders wichtigen Fragen der Programmbildung bei der gesamten Geschäftsleitung liegen würde. Eine Übertragung des Typs der Magistratsverfassung, bei dem der Bürgermeister nur die Stellung eines *primus inter pares* hat²³⁸, auf die Verfassung der Rundfunkanstalt ist deshalb nicht angebracht. Auf der anderen Seite sollte aber den Ge-

²³⁷ Vgl. § 10 des Vorschlags bei *Schuster*, Unterhaltungsrundfunk S. 334.

²³⁸ Vgl. *Jellinek*, a.a.O. S. 73.

schäftsführern eine stärkere Stellung eingeräumt werden als den Beigeordneten bei der Bürgermeisterverfassung, die lediglich weisungsunterworfenen Gehilfen des Bürgermeisters sind. Die vollziehende Gewalt im Bereich der Wirtschaftsführung soll ja nicht von einem einköpfigen, sondern von einem kollegialen Organ wahrgenommen werden. Es muß deshalb eine Zwischenform zwischen dem Typ der Magistratsverfassung und dem der Bürgermeisterverfassung gewählt werden, wie sie der Gesetzgeber in der Satzung des Süddeutschen Rundfunks gefunden hat. Diese Zwischenform führt zu einer wünschenswerten Trennung der vollziehenden Gewalten, die darin besteht, daß die für die einzelnen Geschäftsgebiete verantwortlichen Mitglieder der Geschäftsleitung ihre Pläne aufeinander abstimmen müssen. Dadurch werden Auswüchse, zu denen der Intendant in der Programmbildung und die Geschäftsführer in ihren Geschäftsbereichen geneigt sein können, verhütet werden. Dieser Erfolg wird nur dann herbeigeführt werden, wenn die Bestimmung der Geschäftsführer nicht völlig dem Belieben des Intendanten überlassen bleibt. Eine zweckmäßige Lösung bietet auch hier die Satzung des süddeutschen Rundfunks, wonach der Intendant die Geschäftsführer im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat als dem zur Überwachung der Geschäftsführung zuständigen Organ bestellt und entläßt²³⁹. Ferner ist an dem Grundsatz festzuhalten, daß die Geschäftsleitung gemeinschaftlich die Geschäfte der Anstalt führt. Hält also der Intendant zur Durchführung einer Programmaufgabe gewisse technische und wirtschaftliche Maßnahmen für erforderlich, so muß er sich zunächst mit den Geschäftsführern ins Benehmen setzen. Stimmen diese seinen Plänen aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht zu, so wird er es sich reiflich überlegen, ob er von seiner Entscheidungsbefugnis Gebrauch machen soll²⁴⁰. Mit Rücksicht auf das Entscheidungsrecht des Intendanten sollte die Befugnis zur Vertretung der Rundfunkanstalt nach außen in vollem Umfang dem Intendanten zukommen.

Die bisherige Erörterung hat also zu folgendem Ergebnis geführt: Die Aufgabe der Programmgestaltung ist ausschließlich Sache des Intendanten. Die Wirtschaftsführung wird von der Geschäftsleitung gemeinsam ausgeübt. Bei einer Meinungsverschiedenheit innerhalb der Geschäftsleitung entscheidet der Intendant. Damit beantwortet sich die Frage, welche Aufgaben das übrige Organ oder die übrigen Organe wahrzunehmen haben, von selbst. Es bleiben lediglich folgende Aufgaben übrig: Wahl und Abberufung des Intendanten, Mit-

²³⁹ Vgl. auch § 16 Abs. 2 Satz 2 a des Hessischen Rundfunkgesetzes.

²⁴⁰ Vgl. auch § 8 Nr. 8 und 9 der Satzung des Süddeutschen Rundfunks.

wirkung bei der Bestellung und Entlassung der Geschäftsführer, eine etwaige Mitwirkung in Fragen der Geschäftsführung, Beratung des Intendanten in der Programmgestaltung und schließlich die Beaufsichtigung des vollziehenden Organs, also des Intendanten in der Programmbildung und der Geschäftsleitung in der Wirtschaftsführung. Zunächst stellt sich die Frage, ob diese Aufgaben nur durch ein Aufsichtsorgan wahrgenommen werden sollen. Die Frage ist m. E. zu verneinen. Einmal ist der Aufgabenbereich für ein einziges Aufsichtsorgan zu umfangreich. Allein zur wirksamen Überwachung, also zur fortlaufenden Kontrolle der gesamten Tätigkeit des Intendanten und der Geschäftsleitung müßte das Aufsichtsorgan praktisch ständig tagen, was wegen der ehrenamtlichen Tätigkeit seiner Mitglieder unmöglich wäre. Zum anderen spricht der beachtliche Gesichtspunkt einer Trennung der Überwachung der Programmgestaltung, auf die es in erster Linie ankommt, von der Kontrolle der Wirtschaftsführung für die Einrichtung von zwei Aufsichtsorganen. Die Tendenz der beiden Organe wird dann notwendig eine entgegengesetzte sein: Das Programmüberwachungsorgan, also der Rundfunkrat, wird die Anforderungen an die Wirtschaftsführung ausschließlich in den Dienst der Programmaufgaben stellen. Das Organ, das für die Kontrolle der Wirtschaftsführung zuständig ist, also der Verwaltungsrat, wird den Gesichtspunkt einer wirtschaftlichen Verwendung der Rundfunkmittel in den Vordergrund stellen. Die Annahme ist gerechtfertigt, daß sich aus dem Gegenspiel der Kräfte beider Organe das gesunde Mittel hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit in der Betriebsführung bilden wird. Diesem Umstand kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil kein Zwang zur Wirtschaftlichkeit durch Wettbewerb der Sendeanstalten untereinander möglich ist. Aus dieser grundsätzlichen Aufgabenteilung ergibt sich bereits die Notwendigkeit, das Organ, das zur Überwachung der Wirtschaftsführung zu schaffen ist, wendig zu gestalten und nur solche Persönlichkeiten in dieses Organ zu berufen, die zur Überwachung der Wirtschaftsführung und zur etwaigen Mitwirkung bei der Wirtschaftsführung eines Rundfunkinstitutes besonders befähigt sind.

Im einzelnen erscheint die folgende Aufgabenverteilung unter die Aufsichtsorgane der Rundfunkanstalt zweckmäßig: Die Überwachung des Intendanten bei der Programmgestaltung ist Sache des Rundfunkrats, die Kontrolle der Wirtschaftsführung ist Sache des Verwaltungsrats. Mit Rücksicht auf die Stellung des Intendanten in der Geschäftsleitung sollten die Wahl und die Abberufung des Intendanten in die Zuständigkeit beider Aufsichtsorgane fallen. Dagegen sollte die Mitwirkung bei der Bestellung und Entlassung der Geschäftsführer

allein Aufgabe des Verwaltungsrats sein. Zu einer etwaigen Mitwirkung in der Wirtschaftsführung selbst ist nur der Verwaltungsrat berufen, während die Aufgabe der Beratung des Intendanten in Programmfragen nur dem Rundfunkrat zufallen kann.

c) *Probleme der Zusammensetzung der Aufsichtsorgane*

Der Rundfunkrat als Programmüberwachungsorgan soll die Interessen der Öffentlichkeit auf dem Gebiet des Rundfunks vertreten. Er ist gewissermaßen als eine Vertretung der „Rundfunkgemeinde“ anzusehen, die bei den zentralen Rundfunkinstituten aus der Gesamtbevölkerung, bei den regionalen Rundfunkanstalten aus der Bevölkerung des Gebietes besteht, das den Sendebereich der Rundfunkanstalt ausmacht. Seine Aufgabe erschöpft sich im wesentlichen — abgesehen von der Mitwirkung bei der Wahl und Abberufung des Intendanten — darin, die Einhaltung der materiell-rechtlichen Vorschriften über die Programmgestaltung zu überwachen. Als weitere Aufgabe kann ihm die Beratung des Intendanten in wichtigen, insbesondere politischen Fragen der Programmbildung übertragen werden. In den geltenden Rundfunkbestimmungen hat man dem Zweck und den Aufgaben dieses Organs entsprechend die Zusammensetzung unter dem Gesichtspunkt einer möglichst vielseitigen Repräsentation der Bevölkerung gestaltet. Die Rundfunkräte setzen sich deshalb zusammen aus den wichtigsten Kreisen und Gruppen des öffentlichen Lebens, wie Kirchen, Universitäten, Jugend- und Sportorganisationen, Gewerkschaften und Verbänden, Vertretern des Erziehungswesens, in einigen Rundfunkanstalten auch aus Vertretern der Presseverbände, Bühnengenossenschaften, Schriftstellerorganisationen und Komponistenverbände. Die Mitgliedzahl in den Rundfunkräten der einzelnen Rundfunkanstalten schwankt von 49 (SWF) über 33 und 32 (Bayrischer und Süddeutscher Rundfunk) bis 14 (NWDR).

Abgesehen von Gründen der praktischen Brauchbarkeit werden auch gegen das System der „Gruppenparität“ an sich Bedenken erhoben. Der Kern der Problematik ist m. E. von *Huber* besonders klar herausgestellt worden: „Es ist zu erwarten, daß bei einem solchen Verfahren die rivalisierenden Machtansprüche der beteiligten Gruppen sich bis zu einem gewissen Grade neutralisieren; doch wird eine echte Unabhängigkeit in einem System der kontingentierten Einflußrechte schwerlich gewonnen werden können²⁴¹.“ Doch will auch *Huber* es der Erfahrung überlassen, ob die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks besser gewährleistet werden kann durch eine Unterstellung der Rundfunkinstitute unter staatliche Über-

²⁴¹ A.a.O. S. 174.

wachungsorgane, die der parlamentarischen Kontrolle unterstehen²⁴². Wie ich bereits dargelegt habe, ist vorerst an eine völlige Ablösung des herrschenden Systems nicht zu denken. Die Untersuchung wird sich daher auf die Frage beschränken müssen, auf welche Weise die anerkannten Nachteile, die sich aus der bisher üblichen Zusammensetzung der Rundfunkräte ergeben, möglichst weitgehend beseitigt werden können. Es bedarf keiner weiteren Ausführung, daß eine zu große Mitgliederzahl die Rundfunkräte für ihre Aufgabe der fortlaufenden Programmüberwachung zu schwerfällig macht. Die Rundfunkräte sollten deshalb nicht mehr als 15, höchstens 20 Mitglieder zählen.

Weniger leicht zu beantworten ist die Frage, wie den sonstigen Beanstandungen abzuhelpen ist. Mit Recht weist *Loehning* auf die Tatsache hin, daß die Mehrheit der von den Organisationen des öffentlichen Lebens entsandten Mitglieder meist politisch und weltanschaulich in einer einzigen Richtung gebunden ist. Er warnt deshalb vor der Gefahr einer „Überantwortung des Rundfunks an Nebenmächte, die im Gegensatz zu den demokratischer Kontrolle unterworfenen Staatsorganen unkontrollierbar und überdies von den Wechselfällen der Wahlen zum Parlament unabhängig sind“²⁴³. Es ist fraglich, ob die Rundfunkräte in ihrer jetzigen Zusammensetzung die Gewähr für eine wirklich neutrale Handhabung der Rundfunkkontrolle bieten. Außerdem läßt das bisherige Schema der Zusammensetzung die Heranziehung von Fachkräften vermissen. In die Rundfunkräte sollten deshalb in einem angemessenen Verhältnis zu den Gruppenvertretern neben den Parlamentsabgeordneten auch besonders geeignete, unabhängige Fachleute aus dem kulturellen Leben wie Schriftsteller, Kritiker, Fachleute aus Theater, Presse und Rundfunkindustrie u. a. aufgenommen werden²⁴⁴. In einigen der bestehenden Rundfunkräte sind einige dieser Berufsgruppen vertreten. Jedoch ist der Einfluß der Vertreter der Künstler- und Presseverbände kräftemäßig gegenüber den Vertretern der politischen Organisationen unbedeutend. Ein weiterer Nachteil des bisherigen Systems liegt darin, daß die Mitglieder der Rundfunkräte sämtlich von ihren Verbänden gewählt oder beauftragt werden. Dadurch wird die Auswahl geeigneter Persönlichkeiten gewiß nicht gefördert.

Dem Verfahren bei der Berufung der Mitglieder ist deshalb besondere Beachtung zu schenken. Für die Art der Bestimmung der Mitglieder bieten sich so viele Formen an, daß eine Einzeluntersuchung

²⁴² A.a.O.

²⁴³ DÖV 1953 S. 197.

²⁴⁴ Vgl. auch *Loehning*, a.a.O. S. 265.

im Rahmen des Themas zu weit führen würde. Eine geeignete Diskussionsgrundlage stellt der Vorschlag *Loehnings* über die Dreiteilung der Sitze im Rundfunkrat dar: Ein Drittel der Sitze soll nach diesem Vorschlag an Mitglieder *k r a f t A u f t r a g s*, nämlich Parlamentsabgeordnete, Vertreter der Religionsgemeinschaften und Hochschulen fallen; ein weiteres Drittel der Sitze sollen Mitglieder *g e m ä ß d e n V o r s c h l ä g e n* bestimmter vorschlagsberechtigter Organisationen oder Körperschaften erhalten, sofern sie durch die Regierung oder — im Streifall — das Parlament bestätigt werden; das letzte Drittel der Sitze soll den erwähnten unabhängigen Persönlichkeiten des kulturellen Lebens und der Rundfunkwirtschaft bei entsprechender anteiliger Heranziehung der genannten Berufsgruppen auf *B e r u f u n g* durch das Parlament zukommen²⁴⁵. Bei einer derartigen Zusammensetzung der Mitglieder der Rundfunkräte wäre die überparteiliche Handhabe des Rundfunks und die Heranziehung besonders angesehener und qualifizierter Persönlichkeiten gewährleistet.

Hinsichtlich der Besetzung der Verwaltungsräte sollte es bei der bisherigen Regelung bewenden, wonach die Mehrheit der Mitglieder vom Rundfunkrat gewählt wird und der kleinere Teil aus Persönlichkeiten des Staates besteht. Bei der Auswahl der Mitglieder sollte jedoch — das wurde bereits gesagt — mehr Wert auf die fachliche Eignung in technischer und finanzwirtschaftlicher Beziehung gelegt werden.

Es bleibt noch die Frage, ob Bedenken gegen eine Beteiligung von Vertretern des Staates an den Aufsichtsorganen berechtigt sind. Die Frage ist m. E. zu verneinen. Der Staat hat einmal das Recht, seine Auffassung zu Fragen des öffentlichen Lebens über den Rundfunk zu verbreiten. Zum anderen ist er verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß der Rundfunk als Instrument des kulturellen Lebens und der öffentlichen Meinungsbildung seine Aufgaben gegenüber der Öffentlichkeit erfüllt. Daraus erwächst auch das Recht des Staates, sich an der Überwachung der Programmgestaltung und der Finanzgebarung des Rundfunks über die reine Rechtskontrolle hinaus zu beteiligen. Grundgesetzwidrig wäre es, wenn dem Staat innerhalb der Überwachungsorgane ein unverhältnismäßig starker, zur Unterdrückung anderer Meinungen geeigneter Einfluß eingeräumt würde. Diese Gefahr wird jedoch leicht dadurch beseitigt, daß in den Vorschriften über die Zusammensetzung und die Beschlußfassung der Aufsichtsorgane Vorkehrungen getroffen werden, die eine Majorisierung der Rundfunkorgane durch die Vertreter des Staates ausschließen.

²⁴⁵ *Loehning*, a.a.O.

d) Die Rechtsstellung der Organe in der Rundfunkanstalt

Nach der Erörterung der Aufgabenverteilung unter die Organe der Anstalt und nach der Behandlung der Zusammensetzung der Aufsichtsorgane sind die Fragen zu untersuchen, mit welchen Befugnissen die Aufsichtsorgane zur Erfüllung ihrer Aufgaben ausgestattet werden müssen und wie innerhalb der Anstalt verfahren werden soll.

aa) Wahl und Abberufung des Intendanten

Es fragt sich, ob die Befugnisse der Aufsichtsorgane darauf beschränkt sein sollen, den Intendanten nur aus wichtigem Grund, insbesondere wegen einer Verletzung über die Programmgestaltung abzurufen. Ich halte eine derartige Beschränkung der Befugnisse mit *Bredow* nicht für angebracht²⁴⁶. Es ist denkbar, daß sich ein Intendant bei der Programmbildung im Rahmen der Richtlinien für die Programmgestaltung hält, dennoch aber die Interessen der Öffentlichkeit und die kulturellen Gesamtinteressen am Rundfunk zu wenig berücksichtigt und dadurch das Vertrauen der Aufsichtsorgane verliert. Hier würde es zu unerträglichen Verhältnissen in der Rundfunkanstalt führen, wenn der Intendant etwa vier oder mehr Jahre lang weiter im Amt bliebe. Dem beugt die Regelung des Hessischen Rundfunkgesetzes vor, wonach die Anstalt jederzeit auf die Dienste des Intendanten verzichten kann, wenn eine besonders qualifizierte Mehrheit beider Aufsichtsorgane dies verlangt (§ 16 Abs. 5).

bb) Probleme der Willensbildung in der Rundfunkanstalt

Im Gemeindeverfassungsrecht unterscheidet man die einzelnen Gemeindetypen nach dem Gesichtspunkt, welchen Anteil die einzelnen Gemeindeorgane an der Willensbildung der Gemeinde haben²⁴⁷. Demgemäß kennt das Gemeindeverfassungsrecht Gemeindetypen mit einfacher, zweifacher und dreifacher Willensbildung. Es fragt sich, ob eine Übertragung dieser Formen auf die Rundfunkanstalt möglich oder zumindest zweckmäßig erscheint. Zum großen Teil ist diese Frage bereits auf Grund der Ergebnisse der bisherigen Erörterungen zu verneinen. Danach ist davon auszugehen, daß die Gestaltung des Programms ausschließlich Sache des Intendanten ist. Der Rundfunkrat ist lediglich zur Überwachung des Intendanten berufen. Die Überwachung ist ihrem Wesen nach nur Kontrolle, d. h. der Rundfunkrat hat nur die Einhaltung der sachlich-rechtlichen Vorschriften über die Programmbildung zu kontrollieren und darf folglich nur

²⁴⁶ *Bredow*, Neuregelung S. 11.

²⁴⁷ Vgl. dazu *Jellinek*, a.a.O. S. 73 a. E. ff.

gesetzwidrige Entschließungen des Intendanten beanstanden. Dagegen darf er nicht eine Änderung des Programms aus Gründen der Zweckmäßigkeit verlangen. Das Wesen der mehrfachen Willensbildung besteht aber gerade darin, daß neben der Gesetzmäßigkeit auch die *Zweckmäßigkeit* der Entschließung eines Organs mit der Wirkung beanstandet werden kann, daß die Ausführung der Entschließung unterbleibt oder zumindest von der Entscheidung einer übergeordneten Instanz abhängig gemacht wird²⁴⁸. Neben dieser Überwachungsfunktion kommt dem Rundfunkrat zweckmäßigerweise auch die Aufgabe der Beratung des Intendanten in Fragen der Programmgestaltung zu. Der Intendant wird schon deshalb geneigt sein, den Rat des Rundfunkrats besonders in politischen Fragen der Programmgestaltung einzuholen, weil ihm das die Gewähr gibt, daß einzelne, besonders strittige Programmpunkte nicht beanstandet werden.

Scheidet somit die Rechtsfigur einer mehrfachen Willensbildung auf dem Gebiete der Programmgestaltung aus, so bleibt die Frage, ob hinsichtlich der Wirtschaftsführung eine mehrfache Willensbildung durch Geschäftsleitung und Verwaltungsrat in Betracht kommen kann. Auch diese Frage ist im Grundsatz zu verneinen. Bereits bei der Erörterung der Aufgabenverteilung auf die Geschäftsleitung wurde darauf hingewiesen, daß das Erfordernis der Einstimmigkeit in Fragen der Wirtschaftsführung nicht in Betracht kommt. Eine Mitwirkung des Verwaltungsrats könnte jedoch für einige besonders wichtige Geschäfte der Wirtschaftsführung zweckmäßig sein. So haben fast alle geltenden Rundfunkgesetze oder Rundfunksatzungen bestimmte Rechtshandlungen der Geschäftsleitung oder des Intendanten der Zustimmung des Verwaltungsrats unterstellt. Zu den zustimmungsbedürftigen Rechtsgeschäften gehören z. B. der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken und Sendeanlagen, die Beteiligung an anderen Unternehmen, die Aufnahme von Krediten sowie der Abschluß von Verträgen überhaupt, soweit die nach dem Vertrag von der Rundfunkanstalt geschuldete Leistung einen bestimmten Geldwert übersteigt. An dieser Regelung, deren Zweck es ist, eine Minderung des Rundfunkvermögens zu erschweren, sollte festgehalten werden. Jedoch erscheint mir eine Abänderung in der Weise angebracht, daß es nicht bei der Verweigerung der Zustimmung durch den Verwaltungsrat bewenden soll. Der Intendant als Vorsitzender der Geschäftsleitung sollte vielmehr die ablehnende oder teilweise ablehnende Entschließung des Verwaltungsrats einer Schiedsinstanz zur Entscheidung über die Ausführung des beanstan-

²⁴⁸ Vgl. *Jellinek*, a.a.O. S. 47 f.

deten Geschäfts vorlegen können. Im übrigen genügt die Kontrolle durch den Verwaltungsrat zur Verhütung von Mißbräuchen in der Wirtschaftsführung. Außerdem bietet die Verpflichtung zur Vorlage des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung, deren Überprüfung durch den Verwaltungsrat sowie die Bestätigung durch den Rundfunkrat hinreichende Gewähr gegen eine Vergeudung der öffentlichen Rundfunkgelder.

cc) Die rechtliche Wirkung von Beanstandungen der Aufsichtsorgane

Die meisten der geltenden Rundfunkgesetze und Satzungen der Rundfunkanstalten lassen es dabei bewenden, die Befugnisse der Rundfunkräte und Verwaltungsräte zur Überwachung der Programmgestaltung und der allgemeinen Wirtschaftsführung festzulegen. Sie treffen dagegen keine Bestimmungen über die Rechtsfolge, die sich an die von den Aufsichtsorganen erhobenen Beanstandungen knüpfen. Anscheinend sehen sie eine hinreichende Gewähr dafür, daß die Intendanten den Beanstandungen Folge leisten, dadurch als gegeben an, daß den Intendanten im Falle einer Verletzung der ihnen obliegenden Rechtspflichten die Abberufung durch die Aufsichtsorgane droht. Diese Regelung ist unvollkommen. Es bedarf der Aufstellung bestimmter Vorschriften darüber, wie im Falle einer Beanstandung der Tätigkeit des Intendanten und der Geschäftsleitung zu verfahren ist. Eine Übernahme der Regelungen, wie sie in der Satzung des NWDR und dem Staatsvertrag über den SWF getroffen worden sind, halte ich nicht für empfehlenswert. Nach § 10 der Satzung des NWDR hat der Generaldirektor „in allen wichtigen Angelegenheiten grundsätzlicher und finanzieller Art die Genehmigung des Verwaltungsrats einzuholen“ und „die Weisungen des Verwaltungsrats über die Gestaltung des Rundfunkprogramms ... zu befolgen“. Diese Regelung erklärt sich aus der Verfassung des NWDR, wonach gemäß § 3 der Satzung der Hauptausschuß im wesentlichen ein Wahlgremium ist, dem daneben als einzige Aufsichtsfunktion die Genehmigung der Abrechnung des Generaldirektors und die Festsetzung der Aufwandsentschädigung zusteht. Im übrigen ist nur der Verwaltungsrat Aufsichtsorgan sowohl zur Überwachung der Programmgestaltung wie zur Kontrolle der Wirtschaftsführung. Dieses System halte ich aus dem bereits genannten Gesichtspunkt der Trennung der Aufgabenbereiche nicht für zweckmäßig. Nach § 14 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrags über den SWF ist der Intendant nur an die Beschlüsse des Verwaltungsrats gebunden. Der in erster Linie zur Programmüberwachung berufene Rundfunkrat kann dagegen keine bindenden Beschlüsse fassen. Von der eben behandelten

Regelung in der Satzung des NWDR unterscheidet sich die Regelung im Staatsvertrag dadurch, daß der Verwaltungsrat kein Weisungsrecht gegenüber dem Intendanten hat, sondern lediglich die Tätigkeit und den Betrieb des SWF überwachen darf (§ 12 Abs. 1 des Staatsvertrags). Diese Regelung des Staatsvertrags hat in der Satzung des SWF eine erhebliche Korrektur erfahren. Nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 der Satzung beschränkt sich die Tätigkeit des Verwaltungsrates hinsichtlich der Programmüberwachung darauf, daß er bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Intendant und Rundfunkrat auf Anrufung durch einen Beteiligten endgültig entscheidet. Auch diese Regelung läßt den wiederholt herausgestellten Gesichtspunkt der Trennung der Aufgabenbereiche außer acht. Außerdem verletzt sie die gegebene Rangordnung unter den Organen der Anstalt. Es ist mehr als nur ein Schönheitsfehler, daß das oberste zur Programmüberwachung und Beratung des Intendanten berufene Organ der Rundfunkanstalt hinsichtlich der Befolgung seiner Beanstandungen letztlich von der Entscheidung des Verwaltungsrats abhängig ist.

Hinsichtlich der Programmüberwachung halte ich folgende Regelung für sinnvoll: Die fortlaufende Überwachung des Programms obliegt einem Programmausschuß des Rundfunkrats. Dieser Programmausschuß darf nicht mehr als fünf Mitglieder zählen. Zu diesen Mitgliedern müssen ein Parlamentsabgeordneter, ein Vertreter der Religionsgemeinschaften und zwei unabhängige Fachleute aus dem kulturellen Leben gehören. Zur Vermeidung einer Überlastung der ehrenamtlichen Mitglieder erscheint ein häufiger, etwa vierteljährlicher Mitgliederwechsel angebracht. Hilft der Intendant einer Beanstandung durch den Programmausschuß nicht ab, so entscheidet auf Anrufung des Intendanten oder des Programmausschusses das Plenum des Rundfunkrats endgültig.

Hinsichtlich der Überwachung der Wirtschaftsführung sollte der Intendant hingegen an die Beschlüsse des Verwaltungsrats gebunden sein. Die Befugnis des Verwaltungsrats sollte sich jedoch in der Überwachung der Wirtschaftsführung erschöpfen. Die allein zulässige Beanstandung von Maßnahmen der Wirtschaftsführung wegen gesetzwidriger Entschlüssen dürfte kaum praktisch werden. In der Praxis wird sich die Überwachungstätigkeit des Verwaltungsrats in der Überprüfung der Jahresrechnung und in der Feststellung des Haushaltsplanes erschöpfen. Hinsichtlich der zustimmungsbedürftigen Rechtsgeschäfte bewendet es bei der oben vorgeschlagenen Regelung²⁴⁹.

²⁴⁹ S. 105 f.

VI. Der Sonderfall der Auslandssendungen

Eine Ausnahme von den im letzten Abschnitt (V) entwickelten Grundsätzen muß in Deutschland ebenso wie in den anderen Ländern der Welt für die Auslandssendungen gelten. Der Auslandssender ist die Stimme der Nation, d. h. er repräsentiert die Nation gegenüber der Weltöffentlichkeit. Die Programmgestaltung des Auslandssenders ist deshalb in erster Linie eine Aufgabe der Außenpolitik. Die Festlegung der Grundsätze für die Gestaltung des Auslandsprogramms in politischen Fragen muß deshalb in die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes der Regierung fallen. Überdies muß dem Auswärtigen Amt hinreichend Gelegenheit gegeben werden, seine Auffassung in Fragen der Außenpolitik angemessen zu vertreten. Würde man auch den Auslandssender mit völliger Unabhängigkeit gegenüber der Regierung ausstatten, so würde dies die Gefahr einer Durchkreuzung der außenpolitischen Ziele der Regierung herbeiführen. Im übrigen wird gerade zur Gestaltung des Auslandssenders eine Betrachtung der Handhabung dieser Materie im Ausland wertvolle Anregungen vermitteln können.

SCHLUSS

Die Ergebnisse einer vergleichenden Betrachtung der Rundfunkordnung im Ausland

I. Einführung

Der bisherige Teil der Arbeit diene der Darstellung und Untersuchung der rechtlichen Probleme, die bei einer Neuordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik zu beachten sind. Dabei wurde verschiedentlich auf die Handhabung einzelner Rundfunkfragen in den ausländischen Rechtsordnungen hingewiesen und damit aufgezeigt, daß die Regelung des Rundfunkwesens im Ausland wertvolle Anregungen für den Aufbau der deutschen Rundfunkordnung zu geben vermag. Auf Grund der technischen Eigenarten des Rundfunks liegen die Probleme, die bei der Organisation des Rundfunks zu bewältigen sind, in allen Staaten der Welt im wesentlichen gleich. Von der vergleichenden Betrachtung waren die Staaten, in denen das Grundrecht der Meinungsfreiheit keine Anerkennung genießt, auszuscheiden, da die Schwierigkeiten, die bei der Ordnung des Rundfunkwesens entstehen, in der Hauptsache in der Forderung nach Rundfunkfreiheit ihre Ursache haben. Gegenstand dieses Teils der Arbeit ist nicht die systematische Darstellung des ausländischen Rundfunkrechts. Eine solche Abhandlung liegt bereits vor²⁵⁰. Soweit dem

²⁵⁰ v. Mangoldt, Die rechtliche Ordnung des Rundfunks im Ausland.

Verfasser die Quellen ausländischen Rundfunkrechts nicht zugänglich waren, konnte er sich auf diese stoffreiche Arbeit stützen und daraus die Ergebnisse ableiten, auf die es ihm im Rahmen des Themas besonders ankam. Naturgemäß muß sich dieser Teil der Arbeit auf einige wesentliche Gesichtspunkte beschränken: auf die Zuständigkeitsverteilung in ausländischen Bundesstaaten, auf die Grundsatzfragen des Aufbaus des Rundfunkwesens im Ausland, auf das Problem der Finanzierung des Rundfunks, auf die organisatorischen Maßnahmen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit und zur Gewährleistung einer möglichst vielseitigen Meinungsbildung. Es würde den Rahmen der Dissertation überschreiten, wollte der Verfasser mehr als einen knappen Überblick geben.

II. Die Rundfunkkompetenz in den ausländischen Bundesstaaten

1. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika

Die Bundesverfassung der USA aus dem Jahre 1787 bietet eine bei weitem schmalere Basis zur Ableitung der Bundeszuständigkeit für das Rundfunkwesen als dies — auf den ersten Blick — bei der Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 7 GG der Fall ist. Nach Art. I, sec. 8 der US-Verfassung ist es Sache des Bundes, „den Handel mit fremden Nationen, unter den einzelnen Staaten und mit den Indianerstämmen zu regeln“. Unter dem Begriff des „*interstate commerce*“ faßt man auch den gesamten Fernmeldeverkehr, da dieser infolge seiner Reichweite an den Grenzen der einzelnen Staaten nicht halt macht oder doch — wenn er über kurzreichende Wellen ausgeübt wird — jedenfalls den zwischenstaatlichen Funkverkehr irgendwie beeinflußt²⁵¹. Man kann hier von einer wirklichen Lücke in der geschriebenen Verfassung sprechen, die durch die Auslegung des Grundgedankens einer Kompetenznorm unangefochten ausgefüllt worden ist.

2. Kanada

Die Verfassung des Bundesstaates Kanada enthält keine Bestimmung darüber, ob und inwieweit dem Oberstaat (Dominion) oder den Gliedstaaten (Provinzen) die Rundfunkkompetenz zusteht. Die Streitfrage ist zunächst durch eine Entscheidung des Supreme Court of Canada und dann, auf Anrufung durch die Provinz Quebec, durch rechtskräftige Feststellung des Privy Council in London voll zugunsten des Dominion entschieden worden. Die Zuständigkeit des Oberstaats wurde einmal aus dessen Verpflichtung zur Erfüllung

²⁵¹ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 152—154.

internationaler Fernmeldevorschriften hergeleitet. Zum anderen wurde die Zuständigkeit des Dominions aus dem Gesichtspunkt des notwendigen Sachzusammenhangs zwischen der Regelung des Fernmeldewesens und der Regelung des Rundfunkwesens bejaht. „The system (gemeint ist das Fernmeldewesen) cannot be divided into two parts, each dependant of the other.“ Nur die Entscheidung für die Zuständigkeit des Oberstaats erschien den Gerichten „consonant with the common sense“²⁵². Liegt somit die Rundfunkkompetenz beim Dominion, so findet die föderative Struktur Kanadas doch in der Organisation der „Canadian Broadcasting Corporation“ Berücksichtigung. In den Bestimmungen über die Zusammensetzung der Rundfunkanstalt heißt es: „The Corporation which shall consist of a board of nine governors, . . . chosen to give representation to the principal geographical divisions of Canada“²⁵³. In der Praxis sind auch alle Provizen Kanadas in dem Gremium der „Governors“ vertreten.

3. Die Schweiz

Die Kompetenzregelung in der Schweiz stellt eine interessante Parallele zu der in der Reichsrepublik dar. Die Kompetenznorm für das Rundfunkwesen wird in Art. 36 Abs. 1 der Schweizer Verfassung erblickt, wonach das „Post- und Telegrafwesen“ Bundessache ist (vgl. Art. 6 Nr. 7 RVerf.). Auf der Grundlage dieser Verfassungsnorm ist das schweizerische Telegraphen- und Telefonverkehrsgesetz vom 14. 10. 1922 ergangen, wonach die Telegraphenverwaltung das ausschließliche Recht hat, Sende- und Empfangseinrichtungen zu erstellen und zu betreiben²⁵⁴. Diese Bestimmung wiederum ist die Grundlage für die Organisation des Rundfunks durch die „eidgenössische Post- und Telegraphenverwaltung“²⁵⁵. Allerdings ist der Umfang der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes umstritten²⁵⁶.

4. Australien

Auch in Australien wird der Oberstaat als zur Rundfunkgesetzgebung zuständig angesehen. Bis zum Jahre 1942 galt der Generalpostmeister auf Grund des Fernmeldegesetzes (Wireless Telegraphy Act) als zuständig für den Aufbau des Rundfunkwesens. Im Jahre 1942 wurde das gesamte Rundfunkwesen durch ein Bundesrundfunk-

²⁵² Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 83 f.

²⁵³ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 94.

²⁵⁴ Vgl. für Deutschland die Telegraphengesetze von 1892 und 1908 sowie das FAG.

²⁵⁵ Vgl. Schuster, Arch. 1949 S. 327.

²⁵⁶ Vgl. dazu v. Mangoldt, a.a.O. S. 135.

gesetz (Australian Broadcasting Act) auf eine einheitliche gesetzliche Grundlage gestellt und gegenüber dem sonstigen Fernmeldewesen verselbständigt²⁵⁷. In dem obersten Rundfunkgremium, dem Australian Broadcasting Control Board, sind die Länder nicht vertreten. Das Rundfunkgesetz sieht lediglich die Einsetzung von Länderaus-schüssen vor, die den „Board“ in Fragen der Programmgestaltung beraten sollen. Die Tendenz geht dahin, den Ländern ein gewisses Mitspracherecht im „Control Board“ einzuräumen²⁵⁸. Allerdings werden die Wünsche der Länder hinsichtlich des Nachrichtendienstes in gewisser Weise respektiert, ohne daß den Ländern eine legislative oder administrative Einflußnahme auf diesen Teil der Programmgestaltung eingeräumt ist. Die Länder können lediglich den Redakteuren für den zweiten (State News Bulletins) und den dritten Abschnitt (Bulletins of local interest) des Nachrichtendienstes Vorschläge machen. Dagegen wird das Schulfunkprogramm ganz von den Ländern beherrscht, die auch die Beiräte aus Vertretern des Erziehungsministeriums, der Privatschulen und Universitäten einsetzen²⁵⁹.

5. Zusammenfassung

In den Bundesstaaten der Welt hat man also allgemein die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung des Rundfunkwesens erkannt. Die Bundeskompetenz wird letztlich in allen Bundesstaaten aus der Zuständigkeit des Oberstaats für das Fernmeldewesen hergeleitet. Der Zuständigkeit für das Fernmeldewesen und damit für die technische Seite des Rundfunks wird ausgesprochen oder stillschweigend aus dem allgemeinen Grundsatz des notwendigen Sachzusammenhangs ein Übergewicht gegenüber den sonstigen Sachgebieten im Rundfunk eingeräumt.

III. Die Behandlung der Grundprobleme der Rundfunkordnung im Ausland

1. Die Sendeordnung

In sämtlichen Staaten wird die Sendeordnung vom Staat geregelt. Unterschiede bestehen lediglich in der Bestimmung der für die technische Seite des Rundfunks zuständigen Behörde. In den USA wird der gesamte Fernmeldeverkehr von der „Federal Communications Commission“ (FCC) geregelt. Der siebenköpfige Vorstand der FCC

²⁵⁷ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 12.

²⁵⁸ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 15.

²⁵⁹ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 17.

wird vom Präsidenten der USA mit Zustimmung des Senats ernannt. Die Mitglieder des Vorstands dürfen kein wirtschaftliches Interesse an der gesamten Fernmeldeindustrie oder an den Betriebsgesellschaften für den Fernmeldeverkehr haben²⁶⁰. Die FCC verteilt die Wellen und Frequenzen, übt die Frequenzkontrolle aus und verleiht die „license“ zur Errichtung und zum Betrieb von Fernmeldeanlagen unter Bedingungen und Befristungen²⁶¹. In England ist der Generalpostmeister „Lizenzbehörde“²⁶². Das japanische Rundfunkgesetz von 1950 legt die Ausübung der Funkhoheit in die Hände einer Rundfunkkommission, die nach dem Vorbild der amerikanischen FCC geschaffen ist²⁶³. In der Schweiz ist die Post- und Telegraphenverwaltung Verleihungsbehörde, in Kanada der Verkehrsminister des Dominions. In Australien ist oberste Rundfunkbehörde der bereits erwähnte, in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt geführte Control-Board, der aus drei vom Generalgouverneur ernannten Mitgliedern besteht²⁶⁴.

Die materiell-rechtlichen Vorschriften zur Regelung der technischen Seite des Rundfunks sind meist in den Gesetzen, die die Regelung des gesamten Fernmeldewesens zum Inhalt haben, enthalten. In einigen Staaten ist in jüngerer Zeit durch eine spezielle Rundfunkgesetzgebung das gesamte Rundfunkwesen aus dem Fernmeldewesen herausgelöst worden: in Kanada durch den „Radio Act 1938“²⁶⁵, in Australien ist der „Wireless Telegraphy Act“ auf dem Gebiet des Rundfunks durch den erwähnten Australian Broadcasting Act 1942 abgelöst worden²⁶⁶. Dagegen hat Japan im Rahmen der Neuregelung seines Rundfunks im Jahre 1950 die technischen Bestimmungen über den Rundfunk in das Radiogesetz aufgenommen, das auch das gesamte Fernmeldewesen zum Inhalt hat. Die mit der Programmgestaltung zusammenhängenden Angelegenheiten hat es in einem speziellen Rundfunkgesetz geregelt²⁶⁷. Es ist schwer zu sagen, welchem System der Vorzug zu geben ist; keinesfalls darf die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen der speziellen Rundfunkverwaltung und der allgemeinen Fernmeldeverwaltung in technischen Angelegenheiten verkannt werden. Eine solche enge Zusam-

²⁶⁰ Art. 4 des Communication Act of 1934 in d. F. vom 1. 9. 1948 übersetzt bei *Schuster* und *Lüttichen*, in Arch. 1951 S. 385 ff.

²⁶¹ Vgl. Art. 301 CA a.a.O.

²⁶² Vgl. *Schuster*, Arch. 1949 S. 326.

²⁶³ Vgl. v. *Mangoldt*, a.a.O. S. 67.

²⁶⁴ Vgl. v. *Mangoldt*, a.a.O. S. 13.

²⁶⁵ Vgl. v. *Mangoldt*, a.a.O. S. 91.

²⁶⁶ Vgl. v. *Mangoldt*, a.a.O. S. 12.

²⁶⁷ Vgl. v. *Mangoldt*, a.a.O. S. 67.

menarbeit erfordert schon die Erfüllung internationaler Fernmeldeverpflichtungen.

2. Die Behandlung der Strukturfragen der Rundfunkorganisation

Bei der Betrachtung der Organisationsformen soll von der Form des Staatsrundfunks, wie sie in Frankreich, Dänemark und anderen Staaten angewendet wird, abgesehen werden.

In den Vereinigten Staaten ist der Rundfunk der privaten Initiative überlassen. Diese Feststellung muß jedoch dahin eingeschränkt werden, daß man auch dort auf ein gewisses Maß staatlicher Rundfunkordnung nicht hat verzichten können. Das Chaos, das dem absoluten *laissez-faire* der Gründerjahre folgte, fand mit dem Erlaß des CA von 1934 ein Ende. Die FCC bestimmt die Gliederung der Sender nach dem Gesichtspunkt der bestmöglichen Rundfunkversorgung. Ursprünglich war das Gebiet der USA nach dem im Jahre 1928 eingeführten sog. „Quota System“ in fünf Zonen eingeteilt, auf die die Sender so zu verteilen waren, daß jedes Land entsprechend seiner Bevölkerungszahl eine bestimmte Anzahl von Sendern erhielt²⁶⁸. Dieses System erwies sich als völlig unbrauchbar und wurde durch die Vorschrift des Art. 307 (b) CA beseitigt: „... the commission shall make such distribution of licenses, ... among the several States and communities as to provide a fair, efficient, and equitable distribution of radio-service to each of the same“. Nach Art. 312 (b) CA ist die FCC zur jederzeitigen Abänderung einer einmal erteilten „license“ befugt, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt oder zur Erfüllung einer internationalen Verpflichtung erforderlich ist.

Einen reinen Einheitsfunk, der zudem in öffentlich-rechtlicher Form betrieben wird, hat England in Gestalt der „British Broadcasting Corporation“. Das entgegengesetzte Beispiel des Einheitsrundfunks bietet Schweden. Das ausschließliche Recht, die staatseigenen Sendeanlagen zu betreiben, liegt bei einer Aktiengesellschaft, der „Aktiebolaget Radiotjänst“, deren Aktien zu $\frac{2}{3}$ in der Hand der schwedischen Presse und zu $\frac{1}{3}$ in der Hand der schwedischen Rundfunkindustrie liegen²⁶⁹.

Von einer Zwischenbildung zwischen dem Einheitsrundfunk und dem von mehreren nebeneinanderbetriebenen Rundfunkinstituten ausgeübten Rundfunk kann man beim Schweizer Rundfunk sprechen. Dort wird der Rundfunk von der Dachorganisation, der „Schweizer Rundsprach-Gesellschaft“ (SRG), gemeinsam mit den in ihr zusammengefaßten sieben Rundfunkgesellschaften durchgeführt²⁷⁰.

²⁶⁸ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 159.

²⁶⁹ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 112, 115

²⁷⁰ Schuster, Arch. 1949 S. 327.

Australien, Japan und Kanada liefern das für die künftige Rundfunkordnung in der Bundesrepublik besonders interessante Beispiel eines Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunkinstituten. Gleichzeitig enthalten die Rundfunkordnungen dieser Staaten eine eigenartige Mischform von Einheitsrundfunk und dezentralisiertem Rundfunk. So unterscheidet der „Australian Broadcasting Act 1942—1948“ nicht zwischen dem „National Broadcasting Service“ und dem „Regional Broadcasting Service“, sondern zwischen dem „National Broadcasting Service“ und dem „Commercial Broadcasting Service“. Der nationale Rundfunkdienst wird von der öffentlich-rechtlichen „Australian Broadcasting Corporation“ (ABC), der kommerzielle Rundfunkdienst von privaten Rundfunkgesellschaften ausgeübt²⁷¹. Auch das japanische Rundfunkgesetz von 1950 regelt neben der Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt für ganz Japan die Zulassung privater Rundfunkunternehmen. Besonders interessant für die deutsche Rundfunkgesetzgebung ist die in dem Gesetz über das Fernmeldewesen, dem erwähnten Radiogesetz, niedergelegte „Lizenzordnung“ für die privaten Rundfunkinstitute. Danach muß jedem Japaner das Senderecht verliehen werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt werden: Die zu errichtende Sendeanlage muß den von der Fernmeldebehörde vorgeschriebenen Anforderungen entsprechen. Es muß eine Sendefrequenz zur Verfügung stehen. Ob dies der Fall ist, kann jeder Interessent leicht feststellen, da die Fernmeldebehörde verpflichtet ist, ein öffentliches Register aller gegenwärtig und zukünftig verfügbaren sowie aller bereits zugeteilten Frequenzen zu führen. Weiter muß eine ausreichende finanzielle Grundlage zur Unterhaltung des Rundfunkbetriebs vorhanden sein. Schließlich muß sich die Errichtung und der Betrieb der beantragten Sendeanlage im Rahmen der festgesetzten technischen Bedingungen halten²⁷². Die Ähnlichkeit mit der bereits besprochenen, vom „Arbeitskreis für Rundfunkfragen“ entworfenen „Lizenzordnung“ für die sogenannten kleinen Lizenzen für lokale UKW-Sender fällt ins Auge. Eine zu errichtende Bundesrundfunkbehörde könnte aus dem Studium des genauen Inhalts der japanischen Lizenzordnung und deren praktischer Handhabung wertvolle Anregungen schöpfen.

Schließlich sind auch in Kanada neben der zentralen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, der Canadian Broadcasting Corporation, private Rundfunkunternehmen zugelassen. Allerdings enthält die kanadische Rundfunkregelung insofern eine Besonderheit, als die zentrale Rundfunkanstalt Kanadas neben ihrer Funktion als Sende-

²⁷¹ v. Mangoldt, a.a.O. S. 14.

²⁷² Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 67.

anstalt auch die Befugnis zur Überwachung der Privatsender hat²⁷³. Für deutsche Rundfunkverhältnisse dürfte von besonderem Interesse sein, daß die privaten Rundfunkunternehmen nicht etwa den regionalen Dienst übernehmen. Es gibt nur ein nationales Programm, das von Canadian Broadcasting Corporation durchgeführt wird. Die Rundfunkversorgung erfolgt durch drei Sendersysteme: das Transcanada Network, das Dominion Network und das French Network zur Versorgung der französischen Landesteile²⁷⁴. Die privaten Rundfunkgesellschaften sind nicht Träger dieses nationalen Programms.

In der Schweiz²⁷⁵, in Australien²⁷⁶ und in Schweden²⁷⁷ stehen die Sendeanlagen im Staatseigentum; ebenso natürlich in den Ländern mit Staatsrundfunk. In Australien und in der Schweiz sind die Rundfunkinstitute zudem reine Programmanstalten; die Sendeanlagen werden von der Post- und Fernmeldeverwaltung unterhalten und betrieben, wie dies in der Weimarer Zeit auch in Deutschland der Fall war. Eine Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit wird in dieser völligen Herauslösung des technischen Sendebetriebs aus der Organisation der Rundfunkinstitute nicht erblickt.

3. Die Finanzierung des Rundfunks im Ausland

Der absolut vorherrschende Typ der Finanzierung ist die Finanzierung mit den Mitteln des öffentlichen Abgabenrechts. Eine rein private Finanzierung kennen nur die Vereinigten Staaten; allerdings wird der vom „US-State Department“ betriebene Auslandssender „Stimme Amerikas“ mit Staatsmitteln unterhalten. In den Ländern mit einem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Rundfunkträgern wird eine entsprechende gemischte Form der Finanzierung angewandt, d. h. die privaten Rundfunkinstitute müssen sich selbst finanzieren.

a) Zur Rechtsnatur der öffentlichen Rundfunkgelder

Für die Untersuchung der Rechtsnatur der „Rundfunkgebühren“ bietet sich wiederum das Schweizerische Rundfunkrecht als interessantes Vergleichsobjekt an. Nach Art. 1 des genannten Telegraphengesetzes hat die Telegraphenverwaltung das ausschließliche Recht, Sende- und Empfangseinrichtungen zu erstellen und zu betreiben. Die Verleihung der Befugnis zur Unterhaltung eines Empfangsgerätes wird als Konzession bezeichnet. Für diese Konzession, die darin

²⁷³ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 87.

²⁷⁴ v. Mangoldt, a.a.O. S. 88.

²⁷⁵ v. Mangoldt, a.a.O. S. 122.

²⁷⁶ A.a.O. S. 16.

²⁷⁷ A.a.O. S. 112.

besteht, daß der Staat zugunsten des Konzessionsempfängers auf sein „Regal“ verzichtet, hat der „Konzessionär“ eine „Regalabgabe“, eben die monatliche Rundfunkgebühr, zu entrichten²⁷⁸. Auch der kanadische „Radio Act“, in dem die Funkhoheit des Dominions ihre rechtliche Grundlage hat²⁷⁹, bezeichnet die Rundfunkgebühren als Lizenzgebühren („Licence fees“) für die Verleihung des Senderechts an die privaten Rundfunkunternehmen und für die Verleihung des Rundfunkempfangsrechts²⁸⁰. Auch in England haben die Rundfunkgebühren den Charakter einer „Hoheitsgebühr“. Nach den Bestimmungen des „Wireless Telegraph Act of 1904“ in d. F. von 1949 darf niemand ohne „licence“ des Generalpostmeisters eine Funkstation oder ein Empfangsgerät errichten oder benutzen²⁸¹. In dem Text der „licence and agreement“ zwischen dem Generalpostmeister und der BBC ist von den Lizenzeinnahmen für die Erteilung und auf Grund der Rundfunkempfangslizenzen die Rede²⁸². Auch in den Staaten, in denen der Rundfunk in staatlicher Regie ausgeübt wird, hält man an dem Charakter der Rundfunkgelder als Gebühren fest; offensichtlich scheut man vor der vielleicht sachlich richtigeren Bezeichnung Rundfunksteuer zurück. Eine Darstellung der seltsamen Konstruktion eines vertraglichen Entgelts, die in Japan für die Erhebung der Rundfunkgelder angewandt wird, erübrigt sich²⁸³. Die vergleichende Betrachtung führt also zu dem Ergebnis, daß die Erhebung der monatlichen Rundfunkgebühren allgemein aus dem Gesichtspunkt der „Lizenzgebühr“ für die Verleihung des an sich nur dem Staat zustehenden Rechts zur Unterhaltung von Funkanlagen gerechtfertigt wird.

In Australien, Japan und Kanada werden die neben der Einheitsrundfunkanstalt zugelassenen privaten Rundfunkinstitute an dem Gebührenaufkommen nicht beteiligt. Sie müssen sich aus eigenen Mitteln oder durch Wirtschaftswerbung finanzieren.

b) Öffentlich-rechtliche Finanzierung und Unabhängigkeit der Rundfunkinstitute

Das Problem, die Unabhängigkeit der Rundfunkträger trotz der Finanzierung des Rundfunkbetriebs durch den Staat zu gewährleisten, wird von den einzelnen Staaten auf verschiedene Weise gelöst. Die

²⁷⁸ Vgl. *Schuster*, a.a.O. S. 328 und § 20 der Konzessionsurkunde bei *Schuster*, S. 341.

²⁷⁹ Vgl. *v. Mangoldt*, a.a.O. S. 91.

²⁸⁰ Vgl. *v. Mangoldt*, a.a.O. S. 101.

²⁸¹ Vgl. *Schuster*, a.a.O. S. 326.

²⁸² Bei *Schuster*, a.a.O. S. 338.

²⁸³ Vgl. hierzu *v. Mangoldt*, a.a.O. S. 70.

stärkste Sicherung der finanziellen Unabhängigkeit genießt wohl die japanische Rundfunkanstalt, da ihr das Entgelt der Rundfunkhörer, dessen Höhe vom Parlament festgesetzt wird, in vollem Umfang zufließt²⁸⁴. Auch die kanadische Rundfunkgesellschaft erhält das Gesamtaufkommen der vom Finanzminister eingezogenen Gebühren ohne jeden Abzug für die Einziehungs- und Verwaltungskosten²⁸⁵. In Australien galt ursprünglich die gleiche Regel. Da jedoch das Gebührenaufkommen zur Deckung der Unkosten der australischen Rundfunkanstalt nicht ausreichte, wurden staatliche Zuschüsse notwendig. Infolgedessen entfiel der für die bisherige Finanzregelung maßgebliche Gesichtspunkt der finanziellen Unabhängigkeit gegenüber dem Staat. Seit 1948 fließen deshalb die von der Postverwaltung eingezogenen Gebühren unmittelbar der Staatskasse zu, aus der die ABC nach entsprechender Rechnungsprüfung die zur Durchführung des Rundfunkbetriebs erforderlichen Gelder erhält²⁸⁶. Nach englischer Auffassung sieht man die finanzielle Unabhängigkeit der BBC gegenüber der jeweiligen Regierung dann als hinreichend gesichert an, wenn der Anteil der BBC an dem Gesamtaufkommen der Gebühren fixiert ist²⁸⁷. Bei der Rundfunkdebatte im Unterhaus vom 19. 7. 1951 ließ man es deshalb bei der bisherigen Regelung bewenden, wonach die BBC 85 % der Nettoeinnahmen, die sich nach Abzug der Unkosten des Generalpostmeisters ergeben, erhält. Diesen Anteil hält das Schatzamt mit Zustimmung des Unterhauses für ausreichend²⁸⁸. In der Schweiz deckt die Post- und Fernmeldeverwaltung aus dem Gebührenaufkommen zunächst die Unkosten, die ihr aus ihrer Tätigkeit in Angelegenheiten des Rundfunks erwachsen sind. Den Rest überweist sie der SRG, die die Verteilung auf die einzelnen Rundfunkgesellschaften vorzunehmen hat²⁸⁹. Von einer restlosen finanziellen Abhängigkeit kann man beim schwedischen Rundfunk sprechen. Dort entscheidet das Verkehrsministerium von Jahr zu Jahr auf Grund des von Radiotjänst eingereichten Haushaltplans, welcher Anteil an dem Gebührenaufkommen der Rundfunkgesellschaft zukommen soll. Der Anteil soll z. Z. etwa 50 % betragen²⁹⁰.

Anhand des Vergleichs lassen sich folgende Feststellungen treffen: In den Staaten mit freiheitlicher demokratischer Grundordnung braucht selbst eine völlige finanzielle Abhängigkeit vom Staat noch

²⁸⁴ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 70.

²⁸⁵ v. Mangoldt, a.a.O. S. 101.

²⁸⁶ v. Mangoldt, a.a.O. S. 13.

²⁸⁷ v. Mangoldt, a.a.O. S. 50.

²⁸⁸ Vgl. Schuster, a.a.O. S. 326, 338.

²⁸⁹ Vgl. § 20 der Konzessionsurkunde bei Schuster, a.a.O. S. 341..

²⁹⁰ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 115.

nicht zu einer Beeinträchtigung des Grundrechts der Meinungsfreiheit im Rundfunk zu führen. Dennoch bemüht man sich, den Rundfunkträgern ein gewisses Maß von finanzieller Unabhängigkeit gegenüber dem Staat zu gewähren. Eine hinreichende Sicherung der Unabhängigkeit erblickt man darin, daß der Anteil der Rundfunkgesellschaften am Gebührenaufkommen — möglichst vom Parlament oder durch Gesetz — festgelegt ist, da die Rundfunkanstalt innerhalb dieses finanziellen Rahmens frei schalten und walten kann. Eine mehr oder weniger intensive Haushaltskontrolle durch die Rundfunkbehörde oder durch das Parlament wird in den Ländern, in denen eine hoheitliche Finanzierung des Rundfunks stattfindet, als selbstverständlich angesehen.

4. Die Einflußnahme des Staates auf die Programmseite des Rundfunks

In keinem Staat der Welt ist die Rundfunkprogrammbildung der Willkür der Rundfunkinstitute überlassen. Selbst in den USA, wo der privaten Initiative der Rundfunkunternehmen auch hinsichtlich der Programmbildung der weiteste Spielraum eingeräumt ist, wird auf ein gewisses Maß von Ordnung in der Programmgestaltung nicht verzichtet. Man kann sagen, daß der Gedanke von der Verantwortlichkeit der Rundfunkträger gegenüber der Öffentlichkeit zum Allgemeinut bei allen Mitgliedern der westlichen Staatenwelt geworden ist. Es ist dies die Konzeption vom Rundfunk, die *Bredow* dahin formuliert, daß der Rundfunk „wie jede andere öffentliche Einrichtung als Treuhänder der Allgemeinheit tätig“ ist²⁹¹. Von allgemeinem Interesse dürfte es sein, in diesem Zusammenhang die Auffassung der amerikanischen Bundesfernmeldebehörde über die Verantwortung und die Aufgaben der Rundfunkinstitute kennen zu lernen:

„Die FCC ist der Ansicht, daß unter dem amerikanischen Rundfunksystem die einzelnen Inhaber der Genehmigungen zum Betrieb der Rundfunkstationen das Recht haben, das Material zu bestimmen, das in den einzelnen Programmen ihrer Sender dargeboten wird. Diese Wahl muß jedoch in einer Art und Weise getroffen werden, die mit den grundlegenden Richtlinien des Kongresses übereinstimmt, nämlich so, daß der Rundfunk als ein Mittel der freien Meinungsäußerung für die Öffentlichkeit in ihrer Gesamtheit erhalten werden muß und nicht als ein Mittel für die Vertretung persönlicher Meinungen und privater Interessen. Dieser Grundsatz macht es erforderlich, daß eine entsprechende Zeit des Programms für die Diskussion öffentlicher

²⁹¹ Neuregelung S. 7.

Fragen des allgemeinen Interesses zur Verfügung gestellt werden muß, wobei die örtlichen Belange zu berücksichtigen sind. Solche Programme sind in einer Weise zu gestalten, daß die Öffentlichkeit Gelegenheit hat, die verschiedenen gegensätzlichen Auffassungen in dem jeweiligen örtlichen Bereich zu hören. Eine solche Darstellung kann auch den persönlichen Standpunkt bringen, jedoch soll diese Möglichkeit nicht dazu benutzt werden, eine parteipolitische oder einseitige Darstellung umstrittener Fragen zu bringen. Die Herausgabe von Kommentaren über umstrittene Fragen öffentlichen Interesses sind nur ein Teil der freien Meinungsäußerung auf dem Gebiete des Funks. Nur insoweit als dieses Recht in Übereinstimmung mit dem höheren Recht der Öffentlichkeit, eine vernünftige Darstellung aller verantwortlichen Meinungen über bestimmte Fragen zu hören, ausgeübt wird, kann die Darstellung von Kommentaren als in Übereinstimmung mit den Pflichten eines Inhabers der Genehmigung angesehen werden. Denn der Inhaber einer Genehmigung ist ein Treuhänder, dessen Pflicht es ist, den Funk als ein Mittel der freien Meinungsäußerung und neutraler Darstellung politischer Kontroversen allgemein für die Öffentlichkeit zu bewahren“²⁹².

Eine Untersuchung der Frage, durch welche Maßnahmen die Staaten diese Forderungen an die Rundfunkanstalten durchzusetzen versuchen, führt im großen und ganzen zu folgendem Ergebnis:

Die unmittelbare Einflußnahme der Staaten auf die Programmtätigkeit der Rundfunkträger beschränkt sich in fast allen Staaten auf die Fälle des staatlichen Notstands und auf die Anordnung der Durchsage staatlicher Bekanntmachungen. Die Rundfunkbestimmungen einzelner Staaten enthalten Regelungen zur Sicherung des Gleichheitsgrundsatzes. So macht es Art. 202 des CA den Rundfunkgesellschaften zur Pflicht, alle Einzelpersonen, Personengruppen und Ortsbezirke in angemessener Weise gleichmäßig zu behandeln. Art. 315 des CA ordnet an, daß eine Rundfunkstation, die einem Wahlkandidaten für irgendein öffentliches Amt Sendezeiten eingeräumt hat, allen übrigen Kandidaten die gleiche Sendezeit zur Verfügung stellen muß. Wesentlich bedeutender ist die Möglichkeit der Einflußnahme auf die Programmgestaltung über die Bestimmung des Art. 307 (a) des CA. Nach dieser Vorschrift muß jeder Antragsteller durch genaue Angaben über die von ihm beabsichtigte Programmgestaltung nachweisen, daß eine „Lizenzierung“ zu seinen Gunsten im öffentlichen Interesse liegt. Die „license“ darf jeweils nur auf drei Jahre erteilt werden. Vor der Erneuerung der Lizenz darf die FCC die Programmgestaltung des Rundfunkunternehmens daraufhin überprüfen,

²⁹² Abgedruckt bei *Loehning*, Neuordnung S. 21 f.

ob sie sich im öffentlichen Interesse gehalten hat. Nach den Bestimmungen des „licence and agreement“ soll die BBC täglich einen unparteiischen Bericht durch berufsmäßige Berichterstatter über die Vorgänge in beiden Häusern des britischen Parlaments senden. Die Befugnisse des Generalpostmeisters gehen sogar soweit, daß er die BBC schriftlich ersuchen kann, von der Übertragung einer bestimmten Rundfunksendung Abstand zu nehmen²⁹³. Von diesem Recht hat der Generalpostmeister bisher jedoch noch keinen Gebrauch gemacht. Bereits bei der Erteilung der ersten Lizenz hat jedoch der Generalpostmeister der BBC die Auflage gemacht, in Fragen der öffentlichen Politik niemals ihre eigene Meinung zu verbreiten²⁹⁴. Die Bedingungen der schweizerischen Konzessionsurkunde enthalten ins einzelne gehende Richtlinien für die Programmgestaltung, die die Programmbildung in weit stärkerem Maße reglementieren als die ansonsten vergleichbaren Verleihungsbedingungen des Reichspostministers im Reich²⁹⁵. Neben nur deklaratorischen Zielsetzungen für die Rundfunkgesellschaften enthalten diese Bestimmungen einen Katalog „zulässiger Emmissionen“ wie musikalische Darbietungen, Hörspiele, Vorträge, Predigten, Reportagen, allgemeiner Nachrichtendienst usw. Alle sonstigen rundfunkmäßigen Darbietungen bedürfen der besonderen Zulassung durch das Post- und Eisenbahndepartement. Dem Post- und Eisenbahndepartement ist vorbehalten, den Rundfunkgesellschaften die Nachrichtenbezugsquelle zu bezeichnen. Jede parteipolitische und konfessionelle Propaganda über den Rundfunk ist verboten. Auch der Reklamefunk ist nur mit Ausnahmegenehmigung der Aufsichtsbehörde gestattet.

Bedeutsamer ist jedoch die mittelbare Einflußnahme der Staaten auf die Programmgestaltung der Rundfunkinstitute. Sie vollzieht sich in erster Linie auf dem Wege über die personelle Zusammensetzung der Rundfunkorgane. Im Gegensatz zur gegenwärtigen Rechtslage des deutschen Rundfunks mit seinen vielköpfigen Programmüberwachungsorganen hält man im Ausland im allgemeinen wenig von einer Repräsentation der wichtigsten Meinungsgruppen der Bevölkerung in den Rundfunkgremien. Die „functional representation“ wird gerade aus dem alles überragenden Gesichtspunkt des „public interest“ und der Wahrung unbedingter Neutralität abgelehnt.²⁹⁶ Besonders in den Staaten mit englisch sprechender Bevölkerung hat

²⁹³ Vgl. Nr. 4 der Bestimmungen des „licence and agreement“ bei Schuster, a.a.O. S. 337.

²⁹⁴ Vgl. Schuster, a.a.O. S. 327.

²⁹⁵ Vgl. den Abschnitt Programmdienst in der Konzessionsurkunde bei Schuster S. 339.

²⁹⁶ Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 95.

sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß der Rundfunk seine politischen und kulturellen Aufgaben am besten dann erfüllen wird, wenn er von einigen wenigen besonders geeigneten und unabhängigen Persönlichkeiten geleitet und überwacht wird. Man sieht insbesondere einen Verstoß gegen das Grundrecht der Meinungsfreiheit nicht schon darin, daß diese Persönlichkeiten — die Wächter der Rundfunkfreiheit — von den Regierungen ernannt werden. Überhaupt führt eine Betrachtung der Rundfunkordnungen der westlichen Staatenwelt zu der Feststellung, daß die mittelbare staatliche Einflußnahme auf die Rundfunkinstitute im Verhältnis zur gegenwärtigen Rechtslage in der Bundesrepublik bei weitem intensiver ist. Das Vertrauen auf die rechtsstaatliche Gesinnung in den Regierungen und Parlamenten ist dort eben stärker als bei uns. Außerdem geht man dort offenbar von der richtigen Erkenntnis aus, daß alle Vorkehrungen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit illusorisch sind, wenn der Staat ihre Einhaltung nicht garantiert. Auch die Programmkommissionen des Schweizer Rundfunks können mit den gegenwärtigen Rundfunkgremien in der Bundesrepublik kaum verglichen werden, da sie sich hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Befugnisse wesentlich von den Rundfunkräten unterscheiden. In der Schweiz ist für jedes der drei Sprachgebiete eine Programmkommission gebildet. Die Kommissionen setzen sich zusammen aus je einem Vertreter der in dem betreffenden Sprachgebiet bestehenden Rundfunkgesellschaften und drei bis fünf Vertretern der Konzessionsbehörde. Ihr Aufgabenbereich ist insofern umfassender als der der Rundfunkräte, als sie im Rahmen der Konzessionsbedingungen die Richtlinien für den Programmdienst festsetzen und die Arbeitsteilung innerhalb der einzelnen Studios der Rundfunkgesellschaften bestimmen. Wenn die Umstände es erfordern, treten die drei regionalen Programmkommissionen auf Einberufung durch die Aufsichtsbehörde oder den zentralen Vorstand der SRG zur Landeskommision unter dem Präsidenten der SRG zusammen. Auch in der Schweiz legt man also größeren Wert auf eine Gestaltung und Überwachung des Programms durch Fachleute als auf einen die Öffentlichkeit repräsentierenden Bevölkerungsquerschnitt.

Wesentlich stärker, bis zur unmittelbaren Weisung durch die Regierungen gehend, ist der Einfluß der Staaten auf die für das Ausland bestimmten Sendungen. Soweit ersichtlich, wird in keinem Staat der Welt der Auslandsdienst als Gemeinschaftsaufgabe der bestehenden Rundfunkgesellschaften angesehen. So liegt in der Schweiz der Kurzwellendienst allein in der Hand der SRG²⁹⁷. In den USA betreibt das

²⁹⁷ v. Mangoldt, a.a.O. S. 127 f.

State Department den unter der Bezeichnung „Stimme Amerikas“ durchgeführten Auslandsdienst²⁹⁸. Außerdem bedient sich das State Department anderer Sendestationen, so z. B. der westdeutschen Rundfunkanstalten und der BBC zur Verbreitung der „Stimme Amerikas“²⁹⁹. Dagegen gibt es in Schweden für die Auslandssendungen keine Sonderregelung. Die schwedische Einheitsrundfunkgesellschaft führt auch diese Sendungen in eigener Verantwortung und für eigene Rechnung durch³⁰⁰. Auch die zentrale Rundfunkanstalt Japans genießt hinsichtlich der Gestaltung des Auslandsprogramms grundsätzlich die gleiche Freiheit, die ihr für das Inlandsprogramm gewährt ist. Jedoch kann die japanische Rundfunkbehörde ihr für die Sendungen nach Übersee nähere Weisungen erteilen. Die Kosten der Auslandssendungen werden nicht aus den der Anstalt zufließenden Hörergeldern bestritten, sondern vom Staat getragen³⁰¹. Auch in England hat man sich der Einsicht nicht verschlossen, daß die Gestaltung der Auslandssendungen in die Außenpolitik eingreift. Nach dem Beveridge-Report des parlamentarischen Rundfunkausschusses besteht der Zweck der Auslandssendungen darin, den Standpunkt Englands zu außenpolitischen Fragen darzulegen, Stellung zu nehmen zu internationalen Streitfragen, Nachrichten zu bringen und schließlich dem Ausland ein Bild vom Leben in England zu vermitteln³⁰². Die englische Regierung hat sich deshalb das Recht vorbehalten, Ausmaß und Charakter der Auslandssendungen vorzuschreiben. Von diesem Recht macht sie auch in der Praxis Gebrauch. Die Regierung hat das Recht, die Verbreitung gewisser Nachrichten zu untersagen und durch eigene Sprecher selbst das Wort zu ergreifen. In strittigen Auslandsfragen wird eine Diskussion zwischen Anhängern der Regierung und der Opposition veranstaltet. Die Kosten des Auslandsdienstes trägt der Staat³⁰³. Das britische Beispiel zeigt, daß der Zweck der Auslandssendungen eine von den Grundsätzen für die Gestaltung der Inlandsprogramme abweichende Regelung erforderlich macht und daß insbesondere der Gesichtspunkt der Meinungsfreiheit hier keine Berücksichtigung finden kann.

IV. Abschließende Bemerkungen

Im ganzen gesehen zeigt man im Ausland wenig Neigung, die Organisation des Rundfunks gesetzlich festzulegen. Die Rundfunk-

²⁹⁸ Vgl. Bredow, Neuregelung S. 18.

²⁹⁹ v. Mangoldt, a.a. O. S. 41; Bredow, a.a.O. S. 19

³⁰⁰ v. Mangoldt, a.a.O. S. 115.

³⁰¹ v. Mangoldt, a.a.O. S. 68.

³⁰² Vgl. v. Mangoldt, a.a.O. S. 41 f.

³⁰³ Vgl. Bredow, a.a.O. S. 19.

ordnung im Ausland beruht weit mehr auf administrativen denn auf legislativen Maßnahmen. Man hält es für richtiger, die Organisation des Rundfunks nach den jeweils gemachten Erfahrungen durch elastische administrative Maßnahmen zu gestalten. Aus diesem Grund wird den Rundfunkinstituten das Senderrecht vielfach nur auf eine kurze Zeitspanne verliehen. In der Zeit bis zur Erneuerung der „Sendelizenzen“ ist genügend Gelegenheit gegeben, sich darüber schlüssig zu werden, ob man es bei dem bisherigen System der Rundfunkordnung belassen oder Reformen durchführen soll. In diesem Zusammenhang kommt dem britischen System der Untersuchungsausschüsse besondere Bedeutung zu: Jeweils vor Erneuerung der durch eine „Royal Charter“ verliehenen Sendelizenz des Generalpostmeisters werden die Verhältnisse des britischen Rundfunks durch einen von der Regierung eingesetzten Rundfunkausschuß eingehend überprüft³⁰⁴. Das von dem Ausschuß ermittelte Untersuchungsergebnis wird zusammen mit Sachverständigengutachten über die Verwaltung, Wirtschaftsführung und die Rundfunkleistungen der BBC dem Parlament vorgelegt. Dort dient es als Grundlage für die Rundfunkdebatte und für eventuelle Reformen in der Rundfunkorganisation. Australien unterhält einen ständigen parlamentarischen Rundfunkausschuß, der aus sechs Mitgliedern des Repräsentantenhauses und drei Mitgliedern des Senats besteht. In Anerkennung der förderativen Struktur Australiens finden die Länder bei der Besetzung des Ausschusses eine gleichmäßige Berücksichtigung. Die Aufgabe des Ausschusses besteht darin, dem Parlament regelmäßig über alle mit dem Rundfunkwesen in Zusammenhang stehenden Fragen Bericht zu erstatten³⁰⁵. Es dürfte sich empfehlen, dieses bewährte System der dauernden Überprüfung durch unabhängige Kommissionen in Bund und Ländern zu übernehmen.

³⁰⁴ Vgl. den Bericht des britischen Rundfunkausschusses 1949 bei *Preßler*, Arch. 1951 S. 458 ff.

³⁰⁵ v. *Mangoldt*, a.a.O. S. 22.

Lebenslauf

Am 25. Juli 1925 wurde ich als Sohn der Eheleute Heinrich Klinge und Anna geb. Kessler in Wesel geboren. Von 1932 bis 1936 besuchte ich in Koblenz die Volksschule und anschließend das Gymnasium. Im Mai 1943 mußte ich meine Schulausbildung wegen der Einberufung zum Wehrdienst unterbrechen. Als Leutnant der Reserve erlitt ich an der Ostfront eine schwere Kopf- und Augenverletzung. Nach Entlassung aus der Kriegsgefangenschaft beendete ich mit der Reifeprüfung am 12. Juli 1946 meine Schulausbildung am Gymnasium in Koblenz. Vom Wintersemester 1946 bis zum Wintersemester 1949 studierte ich 7 Semester Rechtswissenschaft an der Universität Mainz. Im Juni 1950 bestand ich das Referendarexamen und im Oktober 1953 die große juristische Staatsprüfung. Anschließend trat ich in eine Rechtsanwaltspraxis in Koblenz als Anwaltsassessor ein. Nach Absolvierung des Wintersemesters 1954 bestand ich am 23. Februar 1955 die mündliche Doktorprüfung an der Universität Mainz.

